

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



“IMPARTICIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA”

TESIS

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

PRESENTA

CARLOS ARMANDO OLIVAS BEJARANO

DIRECTOR DE TESIS

DR. JESÚS MANUEL NIEBLA ZATARAIN

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, MAYO DE 2023



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



Agradezco

A Dios, por siempre caminar de mi lado.

A mi hijo, Carlos Ernesto, por enseñarme el amor mas genuino que existe en el mundo, mi inspiración y el mas grande motivo de seguir siempre adelante, llenas mi vida de dicha y un amor inimaginable.

A mi esposa, Anya, mi compañera, amiga, confidente, el amor de mi vida, gracias por tu inquebrantable apoyo, a ser mi fuerza cuando los tiempos se vuelven difíciles, y siempre tener un mensaje de aliento para seguir adelante, te amo.

A mis padres, Luis y Elena, por siempre apoyarme, darme el mejor ejemplo que se le puede dar a alguien, por su cariño y siempre estar a mi lado, los quiero.

A mis hermanos, Luis, Cristina y Juan, por siempre brindarme su apoyo y su cariño, se que siempre podré contar con ustedes.

A mis sobrinos, por hacer mi vida mas feliz.

A mis suegros, Rosa y Luis, por siempre brindarme su apoyo.

A mi tutor de tesis, Dr. Jesús Manuel Niebla Zatarain, por la dedicación y apoyo que ha brindado a este trabajo, por el respeto a mis sugerencias e ideas y por la dirección y el rigor que ha facilitado a las mismas. Gracias por la confianza ofrecida desde el inicio de este proyecto.

A los miembros de mi comité tutorial, Dr. Jesús Manuel Niebla Zatarain, Dr. Ismael Camargo Gonzalez y Dr. Andrés Avelino Sarabia Ríos, por compartir sus conocimientos conmigo, su apoyo, enseñanzas y el seguimiento atento de este proyecto de investigación.

IMPARTICIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO.- LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1.1. Justicia Administrativa	4
1.1.1. Origen de la Justicia Contenciosa Administrativa.	5
1.1.2. Concepto de Justicia Contenciosa Administrativa	8
1. 2. Adopción del Derecho Administrativo en el mundo	12
1.2.1. Derecho Administrativo Chino.....	13
1.2.2. Derecho Administrativo Estadounidense	15
1.2.3. Derecho Administrativo Español	17
1.2.4. Derecho Administrativo Alemán.....	19
1. 3. Antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México.....	22
1. 3.1. Recopilación de Indias en la época colonial.	22
1. 3.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de mayo de 1853.	24
1.3.3. Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865	26
1.3.4. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.....	28
1.3.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y sus respectivas modificaciones.	31
1. 4. Reconocimiento constitucional de los tribunales contenciosos administrativos en México.	37
1. 5. Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	41

CAPÍTULO SEGUNDO.- PARTICIPACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

2.1. El Poder Ejecutivo en el juicio contencioso administrativo.	44
2.1.1. Como parte actora del juicio.....	46
2.1.2. Como parte demandada del juicio.....	48
2.1.2.1 Revisión de la legalidad de sus actos	49
2.1.2.2 Responsable de faltas administrativas	50

2.1.3.	Como encargado de designar funcionarios públicos integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	51
2.2. Procedimiento de designación de funcionarios públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	52
2.2.1.	Función del juzgador.....	52
2.2.2.	Importancia de la elección de magistrados	54
2.2.3.	Procedimiento de elección de Magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	55
2.2.4.	Procedimiento de selección de otros funcionarios públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	56
2.2.5.	Influencia del Poder Público en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	61
2.3.	Reforma trascendental en materia de corrupción en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	65
2.3.1.	El Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción	66
2.3.2.	Facultad sancionadora al poder público	67
2.4.	... Afectación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al principio de división de poderes	70
2.4.1.	Teoría de la división de poderes	70
2.4.2.	Sistemas de interpretación de la división de poderes	73
2.4.2.1	El sistema francés en la teoría de división de poderes.....	73
2.4.2.2.	El sistema Anglosajón en la teoría de división de poderes	74
2.4.3.	Critica a la actual división de poderes.....	75
2.4.4.	Evolución de la división de poderes.....	77

CAPÍTULO TERCERO.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

3.1.	Origen y concepto de los órganos constitucionales autónomos.....	80
3.1.1.	Origen	80
3.1.2.	Concepto.....	82
3.2.	Análisis de Organismos Constitucionales Autónomos en México	84
3.2.1.	Naturaleza Jurídica	84
3.2.2.	Características.....	87
3.2.3.	Justificación	90
3.2.4.	Fundamento constitucional	92

3.2.5. Control de sus funciones.....	94
3.3. Los Órganos Constitucionales Autónomos y otras Instituciones públicas del Estado.....	98
3.4. Integración del contencioso administrativo al Poder Judicial de la Federación	102
3.5. Tribunal Federal de Justicia Administrativa como Órgano Constitucional Autónomo.....	109
3.5.1. Situación jurídica de los Tribunal Administrativos locales	110
3.5.2. Cumplimiento de los requisitos de los órganos constitucionales autónomos	111
3.6. Reformas estructurales en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	114
3.6.1. Reconocimiento como órgano constitucional autónomo.....	114
3.6.2. Modificación al procedimiento de designación de magistrados ..	115
3.6.2.1. Designación de magistrados regionales y supernumerarios.....	116
3.6.2.2. Designación de magistrados de Sala Superior y Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas.	119
3.6.3. Designación un órgano interno de control.....	119
CONCLUSIONES.....	121
PROPUESTAS.....	122
FUENTES CONSULTADAS.....	125

INTRODUCCIÓN

Al pasar de los años resulta cada vez más usual la participación de la Administración Pública en la vida cotidiana de los contribuyentes, por lo cual ninguna persona está exenta de resentir un acto administrativo por alguna autoridad de su país, por lo cual, es inminente la necesidad de contar con un órgano jurisdiccional encargado de dirimir esas controversias, lo cual al pasar de la historia dio origen a la creación de la justicia contenciosa administrativa, desempeñándose como un mecanismo de defensa de los ciudadanos en contra del poder público.

Claro está, que la implementación de estos mecanismos jurídicos han sido imprescindibles para mantener un equilibrio entre el Estado y su población, por ese motivo, en el primer capítulo se conocerá el origen de la justicia contenciosa administrativa, con el fin de conocer el contexto social y político en el mundo que motivaron su creación, consagrándose con el tiempo, en una nueva materia del derecho, como lo es el derecho administrativo, misma que ha sido implementada y estudiada a lo largo del mundo entero.

De este modo, en el caso de México, han existido diversos antecedentes históricos en relación a la forma de impartición de justicia administrativa, puesto que preliminarmente era el Poder Judicial de la Federación, el encargado de resolver las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los contribuyentes, no obstante se abundará en los sucesos históricos y movimientos revolucionarios más importantes en México, que influenciaron la creación de órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa, es decir, los tribunales administrativos.

En la actualidad, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el órgano encargado de dirimir las controversias que susciten entre la Administración Pública Federal y los contribuyentes, consagrándose como un tribunal totalmente especializado en materia administrativa, convirtiéndose en un mecanismo de protección de los gobernados ante la actuación del Estado.

La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es fundamental para preservar el estado de derecho en el sistema jurídico mexicano, al fungir

como órgano de control entre los actos de las autoridades administrativas en contra de los contribuyentes, por lo cual en el segundo capítulo se conocerá detalladamente su funcionamiento e integración orgánica, así como la participación del Poder Ejecutivo dentro del juicio contencioso administrativo.

Ciertamente el Poder Ejecutivo, reviste mucha importancia en este procedimiento al ser la autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo. Asimismo, también, conlleva la facultad de designar los magistrados integrantes de dicho órgano jurisdiccional, circunstancia que denota a todas luces, una total intromisión a la transparente impartición de justicia.

Efectivamente, el procedimiento instaurado para la designación de los más altos funcionarios públicos de este órgano jurisdiccional, conlleva la participación directa del titular del Poder Ejecutivo Federal, al nombrar a los magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, misma circunstancia genera un evidente problema en la impartición de justicia, al existir una influencia ya sea directa o indirecta, en contra de los nuevos funcionarios que integrarán este tribunal.

En adición a lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, le corresponde la facultad sancionadora del poder público, por lo cual, la misma, trae consigo la clara necesidad de desligar al Poder Ejecutivo, de la toma de decisiones en relación con la integración de los magistrados integrantes de este tribunal, trastocando la total independencia y autonomía de este órgano de justicia, al proliferar en México un enorme sistema de corrupción, que puede llegar a trastornar a la debida resolución de la legalidad de los actos administrativos.

Abundando en este tema, en observancia a la teoría de división de poderes, es pertinente identificar si la circunstancia expuesta, provoca una violación a esta doctrina de distribución del poder público, al reunirse en una sola persona la función de administrar el estado, y a su vez, la potestad de impartición de justicia de sus propios actos, circunstancia que claramente, impide una impartición del derecho justa y transparente.

Ahora bien, con el fin de buscar una solución a este problema, en el tercer capítulo se hará referencia a la importancia de la aparición de los órganos

constitucionales autónomos en México, los cuales se crearon con el fin de renovar la confianza social de la población en las instituciones públicas, esto debido, al creciente aumento de la corrupción y la mala práctica de muchos servidores públicos en México, por lo cual, prevé la participación de la ciudadanía y la transparencia de sus actividades ante la sociedad y el Estado, y lo más importante, se encuentran desligados de cualquier poder público.

Por lo cual, esta última cualidad, resulta adecuada para una futura reforma al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el sentido de dejar de pertenecer o relacionarse directamente con los poderes públicos, específicamente en el proceso de elección de magistrados, y de esta manera consolidarse como un órgano de justicia autónoma, por consecuencia, se analizará a fondo diversas propuestas para conocer la más adecuada a este tribunal.

Por último, se abordará el tema principal de este trabajo, resolver si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, reúne las condiciones necesarias para ser instituido como un órgano constitucional autónomo y explicar de qué manera esta decisión es la más fructífera entorno a este órgano jurisdiccional, finalizando, con las propuestas de reformas que debe de observar este órgano jurisdiccional, con el fin de ser compatible con esta figura autónoma, así como para maximizar y consagrar su función jurisdiccional.

CAPÍTULO PRIMERO

LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

1.1. Justicia Administrativa

La creación del Estado viene a instaurar un sistema de organización social en un territorio, con la finalidad de asegurar y mantener el bienestar de sus habitantes, con la condición de estos últimos, de ceder parte de su libertad para sujetarse a una convivencia social observada y juzgada, por medio de diversas instituciones u organismos creadas por el Estado, con la finalidad de mantener la paz y estabilidad del pueblo.

Sin embargo, históricamente, los dirigentes del poder, han abusado de sus imperio en el transcurso del tiempo, imponiendo sus propios ideales, sin importar si estos van a acorde a las necesidades de sus habitantes, corrompiendo la finalidad del Estado, por lo cual fue cada vez más exigido por la sociedad, la necesidad de instaurar un mecanismo o instrumento de protección en contra de los reprobables actos de sus gobernantes, dando hincapié en el establecimiento de la justicia contenciosa administrativa, como un limitante del poder público.

Ciertamente, este procedimiento "...constituye una garantía de los derechos de los particulares y asegura la pronta y eficaz satisfacción del interés general, mediante la adopción de medidas y decisiones necesarias, por los órganos de la administración pública, por ello dicho procedimiento sirve como protección jurídica para el particular..."¹.

A su vez, la justicia administrativa para poder ser impartida debidamente cuanta con ciertos principios generales que deben ser respetados, los cuales son:

- Debe ser impartida por una autoridad competente
- Igualdad procesal de las partes
- Debe ser un procedimiento establecido en la ley

¹ López Olvera, Miguel Alejandro, "Los principios del procedimiento administrativo", Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.179, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>.

- Basado en la economía procesal

Ahora bien, como se detallará subsecuentemente, la justicia administrativa cumple con un rol fundamental en la vida cotidiana de las personas, como medio de protección a la actuación de las autoridades administrativas de México, imponiéndole límites a sus actividades.

Una vez comentada brevemente, la importancia y trascendencia de la justicia administrativa en la vida jurídica de las personas y del propio Estado, a continuación abundaremos como mayor profundidad acerca del tema.

1.1.1. Origen de la Justicia Contenciosa Administrativa.

Primeramente, para estar en aptitud de comprender en su totalidad la figura de la justicia contenciosa administrativa, es menester adentrarse a su origen histórico, toda vez que contrario a lo que se pudiera pensar, no siempre ha existido esta institución proteccionista, ya que a lo largo de la historia ha sido notorio el desmedido ejercicio de poder por parte del Estado, frente a sus gobernados, por lo que es sumamente importante conocer cuáles fueron los detonantes que incitaron la inminente adopción de la justicia administrativa.

Abundando en sus inicios, Enrique Rojas Franco, relata que:

La justicia administrativa tuvo sus orígenes en la Revolución Francesa, ya que pretendía instituir una forma de gobierno que pusiera a la ley por encima del hombre (poder soberano), idea concentrada en los escritos de Rousseau: un pueblo libre obedece, pero no sirve; tiene jefes, pero no dueños; obedece a las leyes, pero nada más que a las leyes y es por fuerza de las leyes por lo que no obedece a los hombres. El control de la actividad de la administración había sido inexistente, pues este era un instrumento personal del poder del monarca.²

De lo anterior, se puede observar que la forma de gobierno antes de la revolución francesa de 1789, era autoritaria, es decir, todo el poder estaba concentrado en una sola persona, mismo que poseía la libertad de realizar

² Rojas Franco, Enrique, "El debido procedimiento administrativo", *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, número 67, Noviembre de 2011, p. 178.

cualquier acto a placer, toda vez que no tenía limitante o restricciones a su gobierno.

Adicional a lo que antecede, el autor Juan Carlos Cassagne catedrático de Derecho Administrativo, complementa que:

La Revolución Francesa, aunque partió del reconocimiento del mismo principio de dualidad de jurisdicciones prescripto por el Antiguo Régimen, consagró una solución radicalmente distinta, suprimiéndolos Intendentes y el Consejo del Rey y transfiriendo la titularidad de la función de juzgar a la Administración a los propios órganos de la Administración activa, que de esa manera eran a la vez jueces y partes de un mismo conflicto. Resulta obvio, entonces, colegir que en la realidad del sistema instituido por la Revolución Francesa se encontraba una suerte de inmunidad de la Administración y sus funcionarios. Un sistema tan regresivo no podía durar mucho tiempo y a los nueve años (es decir, en 1799) Napoleón terminó dando una vuelta de tuerca hacia un modelo similar al del Antiguo Régimen mediante la creación, en cada departamento, de un “Consejo de Prefectura” con competencia para conocer en determinados asuntos administrativos... Ese proceso significó la creación del Consejo de Estado, a partir del cual la historia del extraordinario desarrollo que llegó a alcanzar el derecho administrativo francés es bien conocida.³

En contraste a lo señalado por el autor, se considera que si bien, la justicia administrativa tuvo su origen en la Revolución Francesa, es importante recalcar que el nacimiento de la jurisdicción administrativa no fue creada de forma inmediata a la revolución, toda vez que de la lectura nos expone que fue posterior a dicho levantamiento, puesto que el sistema francés optó por suprimir dos figuras jurisdiccionales importantes en su época, como lo son “Los Intendentes y el Consejo del Rey”.

Se sostiene lo anterior, ya que se considera un retroceso a la justicia administrativa, toda vez que estos órganos aun siendo parte del Poder Ejecutivo, eran instituciones distintas a la Administración activa que generaba los actos

³ Cassagne, Juan Carlos, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica. Iuris Dictio,” p. 93, <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/632/703>, consultado el día 11 de febrero de 2021.

administrativos, otorgándole al procedimiento jurisdiccional un poco de transparencia y seguridad a los gobernados, no obstante, optaron por otorgar la facultad de juzgar dichos conflictos a la propia Administración activa, es decir a la propia autoridad que realiza el acto administrativo, lo cual resultaba un proceso viciado y de poca utilidad para los ciudadanos.

Posteriormente, se observa que esta regresión a la justicia administrativa, se vio corregida con la creación de los Consejos de Prefectura, mismos que se localizaban en cada departamento de la Administración Pública, como un órgano independiente de dicha institución, sin embargo se puede observar que dicho mecanismo fue desarrollado nueve años más tarde.

Finalmente, luego de un gran recorrido y experimentación, el sistema francés concluyó con la creación del Consejo de Estado, mismo como el propio autor menciona fue el principal antecedente histórico, que sustenta la extraordinaria evolución de la justicia administrativa en Francia, ya que este último se dotó con las facultades comparadas a la de un tribunal administrativo; por lo cual hasta este momento de la historia, es viable considerar lo anterior, como una verdadera aportación a la justicia administrativa, misma que fue resultado de una lucha de muchos años, con muchos fallos y logros, que han servido en muchos países como modelo de sistema de impartición de justicia.

En esa línea de pensamiento, gracias a este suceso histórico, se generó un cambio trascendental en el gobierno francés, en virtud de que decidieron prevalecer la supremacía de las leyes, abriendo paso a una forma de gobierno garante de derechos humanos, en el cual el gobernante se limitaría a ser un obediente de las leyes, dando un paso enorme a la justicia administrativa.

En conclusión, esto dio lugar al desarrollo de la estructura de gobierno que actualmente rige en la mayor parte del mundo, el “Estado de Derecho”, mismo que es definido por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, como: “...Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con

independencia...”⁴, que significa en esencia, que cualquier ente perteneciente a dicho principio de gobernanza, se encuentra obligado al respeto de su ley suprema, por consecuencia nadie se encuentra por encima de la misma.

1.1.2. Concepto de Justicia Contenciosa Administrativa

Una vez conocido el origen de la justicia contenciosa administrativa, así como su importancia como limitante al ejercicio del poder de los gobernantes, igualmente como medio de protección a los derechos humanos de los ciudadanos, es factible adentrarnos a conocer el significado de la misma, partiendo primeramente a la conceptualización de los elementos de esta palabra, para de esta forma, lograr un mayor entendimiento y comprensión de esta figura jurídica, por lo cual se iniciará con la concepción de Justicia, misma que Hans Kelsen la definía como “...una característica posible, pero no necesaria de un orden social sólo secundariamente, una virtud del hombre; pues un hombre es justo cuando su conducta concuerda con un orden que considerado justo...”⁵, a su vez Justiniano en las “Instituta”: la define como “...Justicia es el fin constante y continuo que da a cada uno lo que le es propio...”⁶.

De ambas acepciones, se puede derivar que el concepto de justicia de Kelsen, aborda un contexto más profundo, dependiendo el mismo, específicamente del factor social y jurídico de que se trate, es decir, el criterio de alegato de justicia, se encuentra intrínsecamente ligado al orden normativo establecido, por lo que dicho autor, concluye su idea, determinando que el significado de justicia dependerá de lo que moralmente se consideré correcto en determinada sociedad, por lo que no precisa una definición uniforme y exacta.

En cambio, como fue señalado, Justiniano lo define de una forma más sencilla, no obstante dicha definición, ha sido criticada a lo largo de los años por el ya citado jurista y filósofo Hans Kelsen, toda vez que considera que dicha acepción es ambigua, en vista de que puede haber confusión al momento de

⁴ Annan, Kofi, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, publicado el 3 de agosto de 2004, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, p. 5, <https://undocs.org/es/S/2004/616>, consultado el 4 de febrero de 2021.

⁵ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Lecturas de Filosofía del Derecho Volumen II*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, 2001, p. 5.

⁶ *Ibidem*, p.48.

interpretarse, en relación al hecho de lo que cada quien puede considerar como suyo, es decir, una persona podría pensar que su actuar es justo por el hecho de que él lo considera así, sin embargo podría encontrarse equivocado, toda vez que su actuar no es armónico con el orden normativo establecido, por lo que considero que el significado más acertado, es una conjugación de ambos.

Por otro lado, la palabra administrativa se define como la “...Entidad con personalidad jurídico-pública que constituye la base organizativa del Estado destinada a servir con objetividad los intereses generales...”⁷

De lo anterior, se desprende que dicha acepción se encuentra relacionado a la estructura de funcionamiento de un Estado, mismo que se divide en diversos organismos dotados con facultades y obligaciones, con el fin de satisfacer los intereses sociales de su población.

Una vez profundizado sobre el tema, es pertinente traer a colación su significado en conjunto, por ende citaremos la conceptualización de justicia administrativa, para los autores David Cienfuegos y Miguel Alejandro López, misma que reza “...la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados...”⁸

Por otra parte, para los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, referente al termino contencioso administrativo lo definen como “...El procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial con el objeto de resolver, de manera

⁷<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/administraci%C3%B3n/administraci%C3%B3n.htm>, consultado el 27 de enero de 2021.

⁸ Fix Zamudio, Héctor, “Concepto y contenido de la justicia administrativa”, Cienfuegos Salgado, David y López Olvera (coords), *Miguel Alejandro, Estudios de Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz derecho procesal*, Instituto De Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, p. 156.

imparcial e imperativa las controversias entre particulares y la administración pública...”⁹

En consecuencia, analizando dicho concepto en su conjunto, se resalta la trascendencia de esta figura jurídica dentro del sistema normativo, al ser la delegada de proteger los derechos de toda la sociedad frente a la actuación de la administración pública, por medio de un órgano específicamente determinado para resolver estos conflictos.

Asimismo, brinda los mecanismos jurídicos necesarios para resolver las controversias que se generen entre los mencionados sujetos, siempre ponderando los intereses de los gobernados, por estar en situación desigual frente al Estado.

Además, es justo precisar que “...la justicia administrativa, al paso del tiempo, ha cobrado así una gran relevancia con la progresiva evolución del Estado. Con el desarrollo conceptual y material del Estado de bienestar, con su pluralidad de interpretaciones, ha conducido a una rápida multiplicación de acciones y de autoridades administrativas que intervienen en la esfera jurídica de los gobernados...”¹⁰

Ciertamente, se concuerda con el comentario del autor, al señalar que con la constante evolución del Estado, y al ser éste, el proveedor de la mayoría de los servicios fundamentales para la sociedad, así como el encargado de distribuir la riqueza equitativamente en su población, resulta inevitable el constante contacto entre el gobierno y los gobernados, por medio de los actos administrativos.

Adicionalmente, es sabido que al formar parte de una república, se está sujeto a obedecer múltiples autoridades administrativas de distintas

⁹ Nogueroñ Consuegra, Pedro, “El Concepto Jurídico Contencioso-Administrativo Como Medio Para Impartir Justicia En El Derecho Mexicano”, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 825, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/42.pdf>, consultado el 08 de julio de 2021.

¹⁰ Araiza Velázquez, Jaime. Justicia Administrativa, p. 2-3, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/3.pdf>, consultado el día 26 de enero de 2021.

competencias, como los son: Federales, Estatales y Municipales, por consecuencia, ninguna persona está exenta de resentir un acto administrativo.

No obstante, es de señalar que no toda actuación del gobierno es ilegal o desmedida, puesto que dicho organismo a su vez, se encuentra obligado a realizar solo lo que la ley le permite, por lo cual para estar en posibilidad de verificar que dichas actuaciones se encuentren apegadas al contenido del ordenamiento normativo, es esencial la existencia de este conjunto de instrumentos jurídicos para tutelar los derechos subjetivos e intereses sociales de los gobernados.

Para mayor entendimiento de este tema, el autor Araiza Velázquez señala lo siguiente:

Ante tales realidades objetivas, cobra la mayor relevancia la existencia de un control autónomo, independiente y pleno; y además que sea especializado para la defensa del derecho y de los derechos públicos subjetivos mediante la jurisdicción contenciosa administrativa llevada a la práctica, a través de los tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y por supuesto, independiente de las autoridades administrativas.¹¹

De este modo, se justifica la creación en México, del antes Tribunal Fiscal de la Federación, al ser el responsable de ser el órgano de control mismo que debe actuar como contrapeso entre las controversias que se susciten entre gobierno y sus gobernados, buscando siempre un equilibrio entre las partes, respetando el derecho de acceso a la justicia de la sociedad.

Adicionalmente a esto, como lo explica el autor, al ser ese tribunal el responsable de impartir justicia administrativa, es esencial que el mismo se encuentre completamente desligado del Ejecutivo Federal, es decir, que el mismo no tenga ningún tipo de injerencia en relación con la integración o funcionamiento.

¹¹ Idem.

Asimismo, toda vez que dicho órgano es una de las partes que conforman el juicio contencioso administrativo, al ser el emisor de las resoluciones administrativas que generan la afectación a la esfera jurídica de los contribuyentes; por lo cual debe estar dotado de plena autonomía, es decir, que sea totalmente independiente de la Administración Pública Federal, esto para garantizar la efectiva tutela de los derechos subjetivos de los contribuyentes; y por consiguiente, dictar sus fallos de manera clara, imparcial y justa.

Para concluir, ha quedado demostrada la trascendencia histórica de la justicia contenciosa administrativa en el sistema normativo, por consiguiente, se realizará un estudio de derecho comparado con los países mas importantes, con el fin de conocer y comparar sus sistemas contenciosos administrativos, y de esta forma conocer sus distintos elementos, que a su vez, pueden servir como base para una futura adaptación al sistema mexicano.

1. 2. Adopción del Derecho Administrativo en el mundo

En línea de lo comentado, no cabe duda que es primordial la existencia de un control jurisdiccional sobre los actos de los titulares del poder en los estados, esto con el objeto de garantizar a los ciudadanos un íntegro respeto a sus derechos humanos, no obstante, es de precisar que en base a la historia, no todo el tiempo ha prevalecido dicho mecanismo, ya que todos los países del mundo, tienen la libertad de autodeterminar su forma de gobierno, y por ende sus leyes, por lo cual, está claro, es decisión de cada país regular este tipo de mecanismos de derecho; por ende dicha tutela jurisdiccional ha ido evolucionando progresivamente.

Por esa razón, resulta importante realizar un estudio de derecho comparado, con el objetivo de tener un panorama global en relación con el derecho administrativo, específicamente en sus sistemas de impartición de justicia contenciosa administrativa, y de esta forma, analizar cómo ha sido la evolución de esta figura jurídica en los distintos países del mundo y conocer de esta manera su influencia en el derecho administrativo mexicano, así como contrastar la adopción y evolución de esta rama del derecho en los mismos y México, con el fin de conocer la situación global de México en relación de sus organismos de impartición de justicia administrativa.

1.2.1. Derecho Administrativo Chino

Primeramente, se avocará al estudio de la evolución e implementación del derecho administrativo en la República de China, toda vez que al ser una potencia económica mundial, es importante conocer su proceso jurisdiccional en materia administrativa, y por consiguiente, contrastar su implementación con el contexto actual en el sistema jurídico mexicano.

El constitucionalista Mo Jihong, relata el nacimiento del derecho administrativo chino, comentando lo siguiente:

El derecho administrativo nace en China, cuando al ciudadano se le da la posibilidad de entablar una demanda contra el gobierno, lo cual sucedió a través de la Ley de Procedimientos Civiles de 1982. Antes de 1982, no hubo ninguna opinión legal sobre el derecho a los procesos administrativos en China. El individuo no tenía ninguna posibilidad de entablar una demanda contra el gobierno, quien dominaba la totalidad de los asuntos administrativos. Fue hasta el 1982 que la Ley de Procedimientos Civiles estableció el principio de que el individuo tiene el derecho a entablar una demanda en contra del gobierno, estableciendo que los tribunales populares tienen competencia en materia administrativa remitiéndose al proceso civil. Desde aquella promesa al litigio administrativo, los ciudadanos chinos comenzaron a comprender el significado de dicho derecho.¹²

De dicho texto se desprende que el derecho administrativo en el caso de China, tiene su origen en un tiempo no tan lejano, ya que el autor señala que dicha potestad legal, por ende es de considerar, que este país tardó demasiado en reconocer este derecho a sus ciudadanos, teniendo estos últimos que afrontar la exenta libertad de acción del gobierno en su esfera jurídica.

Esto último, debido a que antes de la creación de la Ley de Procedimientos Civiles de 1982, dicho país, se encontraba inmerso en la forma de gobierno comunista, consecuentemente, no existía la propiedad privada ni las diferencias

¹² Mo Jihong, “El Derecho Administrativo en China”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3020/9.pdf>, consultado el 7 de febrero de 2021.

de clases, y el Estado era el encargado de distribuir equitativamente la riqueza, desprendiéndose una completa obediencia de los ciudadanos a sus gobernantes, ya que los mismos dependían completamente de ellos; situación que cambio, gracias a la reforma económica de 1980, colocando a China como una de las más grandes potencias del mundo, por lo cual se vio obligada a garantizar a los inversionistas y emprendedores de empresas, mecanismos de protección, en caso de sufrir un menoscabo en su esfera jurídica por parte del gobierno.

A pesar de a este gran avance, el autor ya señalado relata que:

El alcance de los casos administrativos era limitado. Por otra parte, si el ciudadano, las personas morales u otros órganos consideran que ciertas medidas administrativas son ilegales y violan sus derechos y sus intereses legítimos, conforme a esta ley, tienen el derecho a iniciar ante los tribunales populares un procedimiento contra el gobierno y las dependencias que llevaron a cabo dicho comportamiento ilícito... La Ley de Procedimientos Administrativos marco un precedente, estableciendo que el poder que ejerce la administración y el poder público pueden ser limitados por el poder judicial a través de casos específicos. El individuo obtuvo para si una condición legal equivalente a la de la administración pública ante el Derecho.¹³

Analizando lo anterior, se desprende del mismo autor, que en China, si bien se encuentra estrictamente regulado los supuestos en que un ciudadano podía ejercer su derecho de acción en contra del Estado, no obstante, se considera congruente, y en un amplio respeto a los derechos humanos de sus gobernantes, la posibilidad de estos, de exigir la tutela jurisdiccional a los tribunales administrativos, amparando la revisión de dichos actos, por el simple hecho de considerarlos invasivos a su esfera jurídica; recalcando adicionalmente, que dicho mecanismo proteccionista del gobernado, empleaba la teoría de división de poderes en la estructura y funcionamiento de sus tribunales administrativos, ya que señala que el Poder Judicial limitaba el poder ejercido por el Poder Ejecutivo.

¹³ Ibidem, pp.2-3.

No obstante lo anterior, es menester precisar, que en contraste al derecho administrativo en México, este último tiene mucha ventaja en la materia, toda vez que desde siglos pasados ya se instauraba un sistema normativo revisor de la actividad del Estado, circunstancia que como ha sido expuesto no había ocurrido en este país de occidente, por lo que si bien, China al ser una potencia mundial y una economía en constante crecimiento global, es de pensar, que este país tendría un sistema jurídico administrativo más profundo, en comparación con México, sin embargo, como fue expuesto, este último desde tiempo pasados, ya existían medios de defensa en contra de la actividad del gobierno.

1.2.2. Derecho Administrativo Estadounidense

De igual forma, es importante conocer la evolución del derecho administrativo en los Estados Unidos de América, debido a ser uno de los países con mayor relación e importancia con México.

Abundando en su sistema, el catedrático Ricardo Perlingeiro, comenta la evolución del sistema contencioso administrativo estadounidense, relatando lo siguiente:

En los Estados Unidos de Norteamérica por el contrario, con la evolución de su tradicional sistema judicial monista, la tendencia fue la de compartir el ejercicio de la actividad jurisdiccional administrativa entre el poder Ejecutivo y Judicial, no como en los inicios de la justicia administrativa europea, sino, a través de un modelo en el que las decisiones administrativas eran proferidas por autoridades que detentaban cierta dosis de independencia (*quasi-judicial bodies, administrative tribunals* cuerpos cuasi-judiciales, tribunales administrativos), en un proceso extrajudicial con garantías cercanas al *due process of law*.

A propósito, la falta de especialización y la constante deferencia del Poder Judicial en favor de las autoridades administrativas en los Estados Unidos, fueron compensadas por una creciente efectividad del *due process of law* (debido proceso) en una esfera no judicial y previa a la formación de las decisiones administrativas (*primary jurisdiction, jurisdicciones primarias*). Sólo a finales del siglo XX, con la redemocratización de América Latina, es

cuando el Poder Judicial pasa a ejercer un control más intenso de la actuación administrativa, inclusive sobre sus poderes discrecionales, e, igualmente, se abre paso la especialización de algunos órganos judiciales en el área del derecho administrativo. Entre tanto, la sobrecarga de los tribunales judiciales es la señal más evidente de que el sistema falló.¹⁴

En este país, particularmente optaron por preferir una dualidad de procedimientos de jurisdicción administrativa, uno por parte del Poder Ejecutivo y otro por parte del Judicial.

El primero relataba un procedimiento extrajudicial, que tenía una ligera independencia de la administración activa, que ofreció las garantías más elementales del debido proceso, no obstante sus decisiones se encontraban limitadas, toda vez que podían ser recurridas ante un tribunal de la materia, por lo cual carecía de ejecutividad dicho procedimiento, mismo que remonta a la figura del “Consejos de Prefectura”, del antiguo sistema francés, por lo cual es notoria la importancia de dichas instituciones jurídicas que se generaron a lo largo del siglo XVIII en Francia.

Posteriormente, hace hincapié el autor Ricardo Perlingeiro que el sistema anterior falló, debido que a lo largo del tiempo, fue cada vez más frecuente la recurrencia a los Tribunales Administrativos, no obstante en el principio, era habitual acudir al proceso extrajudicial, puesto que los órganos del Poder Judicial no tenían una debida especialización de la materia, además de que sus decisiones se inclinaban a proteger los intereses del Estado, circunstancia que es de considerar muy común, en los sistemas jurisdiccionales en los que no se ejerza la teoría de la división de poderes, es decir que el órgano que juzgue, no sea el mismo que ejecuta, para proteger los derechos de los gobernados y asegurarles un procedimiento justo y transparente.

Ahora bien, la relación entre México y Estados Unidos ha sido larga y profunda, siempre siendo este último el dominante, al ser una potencia mundial, sumamente superior en comparación con México, no obstante, comparando sus

¹⁴ Perlingeiro Mendes da Silva, Ricardo, “Diálogos de saberes investigaciones y ciencias sociales”, *Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: Tradición Europea Continental Versus Influencia Estadounidense*, Universidad Libre, Bogotá, Colombia, 2016, p. 161, <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/5823645.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2021.

ordenamientos jurídicos en materia administrativo, México tiene ventaja, al contar con tribunales especializados en materia administrativa, además de desarrollar un vasto sistema de derecho administrativo, situación que en el país americano no ha ocurrido.

1.2.3. Derecho Administrativo Español

Hablando particularmente, España tuvo mucha influencia en el derecho administrativo mexicano, esto derivado a la dominación del imperio español en su territorio, implementando forzosamente su lengua, costumbre, cultura, y específicamente sus leyes, siendo oportuno traer a la luz, lo comentado por los autores Gonzalo Armienta Calderón y Gonzalo Armienta Hernández, al enmarcar que “...España trasplantaba su cultura a un nuevo mundo, y de la fusión de los naturales de América con los conquistadores iberos nacería, en un parto doloroso, la nación mexicana. La voz del Rey Netzahualcóyotl habrá de trascender a otra lengua y los amatlacuilos sustituirán las vírgulas de sus pictogramas por las letras del alfabeto español...”¹⁵

Como fuertemente lo resaltan los autores, el imperio español se instituyó en México, teniendo como consecuencia en el ámbito jurídico, la imposición de su normatividad, resaltando en el caso particular la influencia del derecho indiano en el derecho administrativo mexicano.

Para mayor entendimiento, “...Se denomina derecho indiano al conjunto de disposiciones legislativas (pragmáticas, ordenanzas, reales cédulas, instrucciones, capítulos de carta, autos acordados, capitulaciones, decretos, reglamentos y todo tipo de mandamientos de gobernación) que promulgaron los monarcas españoles o sus autoridades delegadas, tanto en España como en América, para ser aplicadas, con carácter general o particular, en todos los territorios de las Indias Occidentales...”¹⁶

¹⁵ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo de México*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 23.

¹⁶ Bernal Gómez, Beatriz, “El Derecho Indiano, concepto, clasificación Y características”, México, p. 184, <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/134/129>, consultado el 29 de abril de 2021.

Asentado lo anterior, es importante reproducir lo señalado por el autor Narciso Sánchez, al comentar que:

Los fuertes tributos y el trato inhumano y bestial sobre los aborígenes determinaron en las primeras décadas de la Colonia que tanto la Audiencia como los Reyes de España se preocuparan por remediar tal estado de cosas... Ante la Audiencia se presentaban las denuncias o quejas de los indios por los fuertes tributos que les cobraban los Encomenderos y por los tratos arbitrarios de que eran objeto, inconformidades que muchas veces no prosperaban ante las artimañas, falsedades o calumnias de los Encomenderos, de tal manera que dicha jurisdicción dejó mucho que desear en ese procedimiento de impugnación.¹⁷

Como podemos observar, España implemento por medio del derecho indiano, una especie de recurso administrativo, a favor de los indios (esclavos), en contra del inhumano trato de sus conquistadores, no obstante como lo señala el autor este procedimiento no fue efectivo por la misma situación de imperio de las autoridades de la conquista, que prevalecía en contra de los indios.

Posteriormente, como se analizará más adelante en el siguiente tema, el derecho indiano estableció un órgano jurisdiccional llamado “Consejo Real de Indias”, siendo la institución más importante en materia jurisdiccional en esa época, misma que se encargaba de resolver los conflictos instaurados por los indios que se sintieran agraviados por los virreyes y gobernadores, en última instancia.

Por lo cual, este cimiento de derecho administrativo, sirvió de modelo histórico a México, para la necesidad de crear organismos instruido por el gobierno para resolver los diversos conflictos entre los ciudadanos y el Estado.

Ahora bien, una vez establecido lo anterior, comenta la autora Mondragón Baldillo lo siguiente:

¹⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2009, pp. 461-462.

El derecho administrativo español se ve influenciado por la herencia que recibe del derecho administrativo francés derivado de la pugna por determinar quién debía juzgar a la administración. Es tal la influencia que se manifiesta ya en la constitución de Cádiz, la cual era judicialista, es decir, eran los jueces los encargados de juzgar a la administración aun a pesar de que no hubiera disposición en ella que otorgase a los jueces tal función. Pero será más tarde cuando por fin surjan las bases de lo que en un futuro configurará el derecho administrativo español, concretamente a partir de la Constitución Española del 1837. Ésta fue la que iniciará el proceso de construcción de un estado moderno y asentará las bases de lo que será el derecho administrativo, pero curiosamente lo hará sin hacer mención de ello.¹⁸

Analizado lo anterior, es claro que el derecho francés tuvo una enorme impacto en el continente europeo, particularmente en este país, consideramos que sistema de justicia administrativa es correcto, puesto que el Poder Judicial, en este caso los jueces comunes, eran los delegados de resolver los conflictos generados en el Estado y sus gobernantes, en luz de la división de poderes, de esta forma existe un equilibrio y un control a la administración pública, cabe recalcar que dichas reformas a su sistema, fueron realizadas en base a interés económicos y políticos internacionales, por lo cual es esencial no encasillarse a los sucesos internos de un país, por el contrario, se debe tener una vista global y contrastar los sistemas jurisdiccionales de otros países para engrandecer su propio sistema jurídico nacional.

1.2.4. Derecho Administrativo Alemán

Por último, se analizará los avances en materia de derecho administrativo de la Republica Alemana, en especial en su sistema de jurisdiccional contencioso administrativo, mismo que se considera como el sistema más apegado a los resultados que se pretende alcanzar al finalizar este trabajo de investigación, como lo es, la consecución de tribunales administrativos autónomos, es decir,

¹⁸ Mondragón Baldillo, Azarai Farah, "Contratos Públicos: Procedimientos de Contratación México – España", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Agosto 2010, p. 3, <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/041azarai-farah-mondragon-badillo.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2021.

independientes en su funcionamiento y estructura de la división tradicional de los tres poderes de gobierno, como puntualmente lo señala el autor Ovalle Favela “...Quizá la característica más comúnmente destacada del sistema de justicia administrativa de la República Federal de Alemania, sea la existencia de tribunales administrativos especializados, independientes tanto del poder ejecutivo como del judicial...”¹⁹

Profundizando más en el tema, el autor Karl-Peter Sommermann, detalla la estructura de los órganos de judiciales administrativos, como se desprende a continuación:

Pues, aunque se trata de tribunales judiciales independientes y, por tanto, separados de las autoridades administrativas, como lo proclama enfáticamente el art. 1º de la VwGO, existe un conjunto de diferencias notables en punto a la estructura, la extensión de la competencia y la integración de los tribunales. Se establecen tres niveles de tribunales: en los Länder, los tribunales administrativos y los tribunales superiores administrativos y una Corte Federal Administrativa a nivel federal, con competencia de casación, sin perjuicio de tribunales que tienen competencia específica sobre determinada materia... La explicación de este peculiar sistema organizativo de la justicia administrativa responde a la tradición jurídica forjada durante el proceso de unificación del imperio alemán y retomada más tarde por la República Federal en la Ley Fundamental de Bonn de 1949 que, en esta materia, consolidó el Estado de Derecho sobre la base del principio de tutela judicial efectiva, al igual que lo ocurre actualmente entre nosotros tras la reforma constitucional de 1994.²⁰

La consecución de la figura de Estado de Derecho, provocó en la justicia administrativa alemana un cambio trascendental, al erradicar la arbitrariedad del gobierno, consolidando la libertad de los ciudadanos y la preservación de sus leyes por encima del poder, otorgándoles a estos una tutela jurisdiccional transparente y efectiva.

¹⁹ Ovalle Favela, José, op. cit., p. 354.

²⁰ Sommermann, Karl-Peter, “El papel de la Ley Alemana de la Justicia Administrativa para la realización del estado de derecho”, pp. 43-44, <http://www.aberastury.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/kas-18233-1522-4-30.pdf>, consultado el 17 de febrero de 2021.

Efectivamente, se concuerda en la creación de tribunales administrativas independientes de cualquier poder de estado, ya que solo de esta forma es factible creer en la impartición de justicia administrativa legítima y garante, en la cual no existan influencia o intromisión del propio poder ejecutivo, ni invasión del poder judicial.

Por lo cual, es de resaltar el excelente avance y aportación del sistema alemán, en relación con la impartición de justicia contenciosa administrativa, que debería utilizarse de modelo de funcionamiento y de estructura, para su posible homologación en el Estado Mexicano.

Finalizando esta idea, es necesario aclarar que este gran progreso en el derecho administrativo no se logró de la noche a la mañana, puesto que anteriormente la justicia administrativa era un sistema de justicia retenida por la propia Administración Pública, como efectivamente lo señala el mismo autor Sommermann "... La influencia de la filosofía de la Ilustración y del liberalismo político, Robert von Mohl desarrolló a partir de los años 30 del siglo XIX su concepto de Estado de Derecho... En la misma época se presentaron las primeras propuestas para transformar a la justicia administrativa, entonces ubicada dentro del Poder Ejecutivo como mecanismo de autocontrol..."²¹

Concluyendo, es indiscutible que en cada uno de los sistemas de impartición de justicia administrativa analizados, es notoria la influencia del derecho francés, así como la adopción del principio de Estado de Derecho, por lo cual ha generado la necesidad de ampliar su tutela jurídica de los gobernados, así como generar una concepción política que irradie seguridad y estabilidad, para la apertura de inversión extranjera, consecuentemente queda claro que esta evolución es consecuencia de múltiples circunstancias que rodean la vida jurídica de México.

Una vez precisados los distintos sistemas contenciosos administrativos en el mundo, resalta la necesidad de avocarse a adentrarnos a los antecedentes y evolución del sistema contencioso administrativo en México, mismo que será detallado a continuación.

²¹ Ibidem, p. 3.

1. 3. Antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México

En el presente tema, se detallará brevemente los antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México, además de indagar como poco a poco fue creciendo la evolución de dicho sistema, se conocerá los distintos mecanismos de control jurisdiccional a la actuación de la Administración Pública, puesto que anteriormente a la creación de un tribunal especializado de justicia administrativa, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, (tema principal de esta investigación), es de precisar que desde tiempos remotos en México ya implementan de alguna forma medios de defensa para los gobernados, por lo cual a continuación realizaremos una compilación de los procedimientos más importantes.

1. 3.1. Recopilación de Indias en la época colonial.

Es muy difícil conocer con precisión el momento en que se configuró el primer precedente en la historia mexicana en relación con la impartición de justicia contenciosa administrativa, puesto que es probable que desde tiempo remotos ya existiese de alguna forma, una limitante a la arbitrariedad de los detentores del poder, en contra de los súbditos, no obstante, tal vez, no existe forma de comprobar dicha hipótesis, al no existir evidencia documental o física.

Independientemente a lo abordado, para la autora Margarita Lomelí reconoce la siguiente institución jurídica, como el antecedente más arcaico de la justicia contenciosa administrativa, comentando lo siguiente:

El antecedente más antiguo del contencioso administrativo en México data del primer cuarto del siglo XVI: la ley 35. Tit 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”.²²

²² Lomelí Cerezo, Margarita, “Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado”, El origen de la jurisdicción administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 26.

En relación a lo determinado por la autora, creemos que es factible reconocer este hallazgo como el primer antecedente de la justicia contenciosa administrativa, toda vez que cuenta con sustento documental para probar su aplicación en aquellos tiempos, además de contar con un tribunal para resolver el conflicto, en este caso a las Audiencias Reales, que era el más alto tribunal de la corona española, y en dado caso de existir insistencia del virrey (Ejecutivo) para ejecutar el acto, previa una especie de recurso o competencia por atracción de un órgano superior (Consejo Real de Indias), mismo que era el órgano más importante regulador de la actividad político, económica, administrativas y jurídicas en México, por lo cual consideramos que cuenta con características similares a la estructura actual de los tribunales contenciosos administrativos.

A pesar de lo argumentado, el autor Sánchez Gómez Narciso, aportaba en su obra “Segundo Curso de Derecho Administrativo”, lo siguiente:

En cuanto la época precortesiana, muy pocos vestigios existen en lo particular, sin embargo Gonzalo Armienta Calderón, hace notar, que en el rubro fiscal la recia organización de los Aztecas, las severas sanciones que imponían contra los evasores fiscales y funcionarios abusivos y la distribución de las cargas públicas eran palpables manifestaciones de su fisonomía... Los Aztecas también contaron con sus tribunales para impartir justicia, en los conflictos suscitados entre particulares o entre éstos y sus gobernantes, pues la historia demuestra que existió el recurso de queja ante el tribunal Cihuacoatl, o directamente ante el Tlatoani, tribunales que intervenían drásticamente contra los delincuentes o funcionarios arbitrarios para hacer respetar el orden y la justicia y sobre todo para proteger los derechos de la sociedad contra abusos de las autoridades.²³

De forma contraria, el autor cita lo comentado por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, mismo que remite, que antes de la época colonial, los aztecas ya contaban con tribunales de impartición de justicia, por consiguiente se pudiera tomar este suceso como el antecedente más antiguo de lo contencioso administrativo.

²³ Sánchez Gómez, Narciso, op. cit., p. 461.

Nos resulta sorprendente que en esta etapa tan añeja de la historia mexicana, donde existieran actividades primitivas, como esclavitud, sacrificios, etc., a su vez, mediara un mecanismo de protección en contra las autoridades de esa época, de igual forma, es de analizar si existiese evidencia documental o palpable de este sistema de impartición de justicia, por lo cual tal vez, se complicaría el hecho de considerarlo como el inicio de la función contenciosa administrativa.

1. 3.2. Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo del 25 de mayo de 1853.

Es importante destacar la aportación que genero esta legislación, puesto que provocó la independencia de la jurisdicción administrativa en relación con el Poder Judicial de la Federación, que había sido en los últimos años el encargado de dirimir las controversias entre el Ejecutivo y los gobernados, y desencadenaría años después la creación de los tribunales contenciosos administrativos.

Para abordar lo establecido en la Ley Lares, nombrada así por su creador el Licenciado Teodosio Lares, al respecto el autor Becerril Hernández señala que:

La ley para el arreglo de lo contencioso administrativo revolucionó la administración de justicia a nivel nacional, ya que separó la jurisdicción ordinaria de la administrativa, un reclamo del derecho administrativo europeo que la doctrina mexicana había adoptado...A partir de la expedición de la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, “no [correspondía] a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”...Lo anterior no sólo significó la separación de lo administrativo de lo judicial, sino que los actos provenientes del Poder Ejecutivo (administrativos) iban a ser juzgados por él mismo a través de un Consejo de Estado (artículo 4).²⁴

Analizando a profundidad la postura de Teodosio Lares, se desprende que consideraba correcto que el propio Poder Ejecutivo impartiera la jurisdicción administrativa de sus propios actos por medio de un Consejo de Estado, que si

²⁴ Becerril Hernández, Carlos de Jesús, “Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación”, *Administrativizar La Hacienda Pública. La Legislación Tributaria Del Régimen Santannista, 1853-1855*, México, Archivo General de la Nación, 2013, pp. 44-45.

bien pertenecía concretamente al mismo poder, existía un carácter de autonomía funcional, destacando la influencia del modelo francés en este ilustre abogado.

Además, consideraba que los actos administrativos no debían ser resueltos por el Poder Judicial, puesto consideraba que era violatorio a la división de poderes, la intromisión de un poder de la unión hacia otro. De igual forma, descartaba la creación de tribunales administrativos autónomos, ya que igualmente estos eran violatorios a la división de poderes, al no estar sujetos a ninguno de los poderes.

Es necesario destacar, la importancia de lo que fue este gran antecedente en relación con los tribunales contenciosos administrativos, toda vez como lo señala el autor, esta ley apartó el conocimiento de los conflictos administrativos del poder judicial, circunstancia que desencadenaría en un futuro la creación de los tribunales contenciosos administrativos.

No obstante lo anterior, si bien este acontecimiento tiene vital trascendencia en la jurisdicción contencioso administrativa, es de especificar que esta legislación se contrapone a la teoría de división de poderes, mismo procedimiento de control que se encontraría vigente en México en esa época, lo cual generó controversia entre los conocedores del derecho, puesto que se consideraba que no era factible, que dos poderes de la unión (Ejecutivo y Judicial), se encontrasen concentrados en una sola persona.

Fortalece lo anterior, lo comentado por la Magistrada. Magda Mosri, señalando que:

Pero, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa creada fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presidida en ese entonces por el Ministro Ignacio L. Vallarta, y el argumento que se esgrimió fue que la existencia de un Consejo de Estado con funciones de tribunal administrativo, donde las sentencias eran dictadas a nombre del Presidente de la República,

violaba el principio de la división de poderes y que el poder ejecutivo no podía hacerse justicia a sí mismo ni ejercer violencia para declarar su derecho.²⁵

Inminentemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precedida por el Magistrado Ignacio L. Vallarta, declaró inconstitucional esta ley, por violar la estructura de funcionamiento de los poderes del Estado, representado por la división de poderes, circunstancia que consideramos correcta, puesto que se colocaba al Poder Ejecutivo como juez y parte de sus propios actos.

Una vez declarada inconstitucional este cuerpo normativo, el sistema jurisdiccional mexicano en materia de controversias administrativas, vuelven a la esfera de conocimiento del Poder Judicial de la Federación, no obstante, el suceso que antecede, sembró las bases para la creación del primer tribunal contencioso administrativa en México.

1.3.3. Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865.

En seguimiento al acontecimiento anterior, como fue señalado, con la instauración de la Constitución de 1857, el conocimiento de las controversias entre la Administración Pública y los gobernados, regresaron a la esfera competencial de los tribunales ordinarios, perseverando un sistema judicialista, como lo aborda específicamente la Licenciada Nayeli García al señalar que “...El sistema judicialista se mantuvo con la Constitución de 1857, sin embargo, en 1864, durante el imperio de Maximiliano se interrumpe cuando se expide la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 1º de noviembre de 1865, que establecían un contencioso subjetivo con características extraídas de la Ley Lares...”²⁶.

Como se puede observar, con posterioridad a la instauración de los efectos de la Constitución de 1857, bajo el imperio de Maximiliano de Habsburgo en México, se retomarían las bases del sistema francés de justicia administrativa, volviendo a la implementación del órgano conocido como Consejo de Estado,

²⁵ Magda Zulema Mosri Gutiérrez, “La Justicia Fiscal y Administrativa en México. Su Evolución y Característica Fundamental Actual como Justicia Constitucional”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año V, Número 15, Enero de 2014, p. 2., <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajusticiafiscalyadministrativaenmexico.pdf>, consultado el día 16 de marzo de 2021.

²⁶García Rangel, Nayeli, op. cit., p. 91.

como el encargado de resolver estas controversias, expidiéndose la Ley sobre lo Contencioso Administrativo de 1865, teniendo un efecto muy similar a la Ley Lares.

Para profundizar más en el tema, es importante traer a colación lo comentado por los doctores Gonzalo Armienta Calderón y Gonzalo Armienta Hernández, al relatar este suceso:

El históricamente absurdo, por espurio e ilegítimo, amén de exótico, Imperio de Maximiliano, crea, en el año de 1864, un Consejo de Estado entre cuyas atribuciones cuenta la de “Formar el Tribunal de lo contencioso administrativo” (Decreto de 4 de diciembre de 1864), y prohíbe al Consejo de Estado ocuparse de aquellos negocios “que versando sobre interés privado, pueden dejar abierta la vía de lo contencioso administrativo, sino en los casos determinados por la ley que arregla lo contencioso... La Ley sobre lo Contencioso-Administrativo se expide el 1º de noviembre de 1865, y en su artículo 1º consagra la prohibición-que refleja su origen francés- a la autoridad judicial, de ocuparse del conocimiento de las cuestiones administrativas.²⁷.

Es de resaltarse, que la idea tradicionalista mexicana, era un sistema judicialista, donde el poder judicial debía ser el encargado de dirimir y conocer todas las contiendas jurídicas que se presentasen en el Estado Mexicano, y con la implementación del juicio de amparo se monopolizó la justicia administrativa nacional, circunstancia que se modificó repetidamente, en base a ideas liberales impuestas por algunos detentadores del poder ejecutivo, como en el caso concreto el emperador Maximiliano, al implementar un sistema de justicia administrativa desarrollada en Francia, que cabe señalar, influyó de manera directa a la futura creación de los tribunales contenciosos administrativos en México, no obstante este sistema impuesto en el territorio mexicano, carecía de eficacia y justicia, como lo comenta el autor Nava Negrete al señalar que:

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

²⁷ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, op. cit., p. 60.

nuestro parecer hoy no se tendría por auténtica justicia, se confundía juez y parte. Esta justicia recogió en su ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, Lares, célebre autor de Lecciones de Derecho Administrativo. Creó en las dos ocasiones un Consejo de Estado, con un procedimiento abreviado y una competencia general de justicia administrativa. De efímera existencia, las dos leyes y los dos Consejos, patrocinados por un gobierno a punto de desaparecer, el de Santa Ana y un gobierno imperial con graves dificultades para ejercer su poder, no pudieron servir de modelo para nada al Tribunal de 1936.²⁸

Es perceptible, que si bien el origen ideológico de crear un tribunal especializado en materia administrativa, exclusivo para resolver los litigios entre el Estado y el pueblo era acertado, también es de señalar que el procedimiento y sistema de administración de justicia implementado era totalmente errada, puesto que las sentencias dictada por el Consejo de Estado, como órgano resolutor en materia administrativa, no revestían de la autonomía del órgano infractor, puesto que para otorgar el carácter de definitiva a una sentencia se requería la aprobación del “ministerio administrativo”, que había dictado la resolución impugnada, por lo cual, convertían a la parte demandada en una especie de juez y parte, circunstancia que vulneraba categóricamente los derechos procesales de los gobernados.

Por lo cual, como lo resalta el autor, estos sistemas procesales efectuados por medio del Consejo de Estado, no sirvieron de modelo procesal para la inminente instauración del Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, puesto que como se analizará a continuación, el sistema jurisdiccional desarrollado en este órgano jurisdiccional, fue el de la justicia delegada, por ende, se le otorgó total autonomía en sus fallos, sin intromisión de forma alguna de la Administración Pública Federal, garantizando una impartición de justicia efectiva.

1.3.4. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.

²⁸Nava Negrete, Alfonso, “Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 237-238, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/14.pdf>, consultado el 21 de marzo de 2021.

Ahora bien, una vez repasado algunos de los momentos históricos más trascendentes en relación a la impartición de justicia administrativa en el sistema jurídico mexicano, es menester detallar la consecuente creación del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo como hemos analizado, fue consecuencia de una reiterada insistencia de parte de algunos de los gobernantes intermitentes en México, influenciados por el sistema francés de justicia administrativa, que sirvió como base, estructuralmente hablando, de la fundación de este organismo.

El primero de enero de 1937, entró en vigor la Ley de Justicia Fiscal y con ella inician las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal estaba integrado por 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas; las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que les asignó el Legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.²⁹

Efectivamente, en sus primeros años de creación, este tribunal tenía un campo de conocimiento reducido, teniendo competencia específica en materia tributaria, resolviendo los conflictos acontecidos por los actos u resoluciones emitidas por autoridades fiscal de la Administración Pública, además de componerse por una cantidad reducida de Magistrados, circunstancia que es entendible por ser un tribunal federal novedoso en materia contenciosa administrativo.

Ahora bien, sin ser óbice a lo anterior, el mayor problema que enfrentaba este órgano jurisdiccional, era eliminar los fantasmas del pasado, es decir, la forma de impartición de justicia retenida, que en cierto momento de su historia era aplicada en su momento por el Consejo de Estado, por lo cual, era prioritario demostrar la plena autonomía de este medio de defensa, como correctamente lo señala el autor Nava Negrete:

No se entendía en el foro jurídico nacional lo que era un Tribunal administrativo y en cambio, algunos de sus miembros expresaron su

²⁹ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *Nuestra historia*, <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>, consultado el 22 de marzo de 2021.

desconfianza en la autonomía del nuevo Tribunal. Las sentencias dictadas mayoritariamente a favor de los causantes por el Tribunal; y la independencia que mostraron los magistrados integrantes del órgano jurisdiccional, frente a las autoridades hacendarias y administrativas federales cuyos actos enjuiciaban, lo erigieron como modelo a seguir, por tribunales administrativos locales posteriores. La jurisprudencia del Tribunal recibió elogios por litigantes y estudiosos del derecho fiscal, publicada en su Revista, que revelaba no sólo la justicia administrativa que protegía al causante, sino por su riqueza de criterios jurídicos, conceptos, principios, razonamiento que se constituyó en veta inseparable de los primeros libros de derecho fiscal, entonces muy escasos.³⁰

Efectivamente, un tema que siempre ha estado en discusión por los expertos del derecho, desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, es la desconfianza e incongruencia que transmite el hecho de que este último, forma parte del Poder Ejecutivo, y por consecuencia, al ser este órgano jurisdiccional el encargado de dirimir los conflictos originados entre este poder y los contribuyentes, es factible considerar que sus fallos se vean influenciados o persuadidos a favor de la Administración Pública.

Sin embargo, como fue señalado anteriormente, ese tribunal optó por un sistema de justicia delegada, dotándolo de plena autonomía en sus fallos, sin mediar alguna intervención por parte del Ejecutivo, característica, que posteriormente le fue reconocida, al pronunciarse mayoritariamente a favor de los causantes de este tribunal, correspondiéndole, la denominación de órgano garante de los actos de la administración pública.

A pesar de lo mencionado, la Ley de Justicia Fiscal, tuvo una corta duración en el sistema normativo, como lo comenta el autor Margáin Manautou "...La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente entró en vigor el Código Fiscal de la Federación que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además incorporó todo lo relativo a los

³⁰ Nava Negrete, Alfonso, op. cit., p. 251.

sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones...”³¹.

Es prioritario aclarar, que si bien la Ley de Justicia Fiscal, tuvo una breve duración, no significa que el Tribunal Fiscal de la Federación dejó de operar, puesto que la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación, se le adjuntó a su haber normativo el contenido de la Ley de Justicia Fiscal, además de comprender aspectos relevantes e importantes de las obligaciones fiscales, convirtiéndose en una perfecta guía procedimental de derecho tributario.

Para mayor comprensión de lo que antecede, se trasladará a continuación lo comentado por el autor Gómez Sánchez al relatar la importancia de estos cuerpos normativos:

La Ley de Justicia Fiscal de la Federación del 27 de agosto de 1936 y el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938. Dos ordenamientos que prácticamente marcan un nuevo rumbo del contencioso administrativo en nuestro país, porque sientan las bases para crear el más relevante organismo jurisdiccional de naturaleza administrativa que se ha dado en la esfera federal, conocido como “Tribunal Fiscal de la Federación”, mismo que ha servido de inspiración y guía para fundar otros tribunales de la misma naturaleza en las entidades federativas.³²

Como certeramente lo resalta el autor, la creación de la Ley de Justicia Fiscal, demarca un gran avance a la defensa de los derechos de los gobernados, al contar en el sistema mexicano con un órgano especializado de control de los actos de la administración pública, sin perder de vista lo anterior, es importante comentar que al ser un órgano de nueva implementación en el país, es inevitable que este sufriera diversas modificaciones a su estructura, funcionamiento, competencia, autonomía, como se observará en el siguiente punto.

1.3.5. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y sus respectivas modificaciones.

³¹ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, Octava edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 66.

³² Gómez Sánchez, Narciso, op cit., p. 464.

Como se ha señalado con anterioridad, el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación, fue comprobando su efectividad en una impartición de justicia administrativa equitativa e imparcial, obteniendo buenos resultados y excelentes críticas, no obstante, debido a la progresividad y evolución constante del derecho mexicano y a la necesidad de ampliar su estructura y competencia, a lo largo de sus años este órgano ha sufrido distintos cambios, como lo fue el Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966 y la creación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal en 1967.

En relación a la expedición referente del Código Fiscal de la Federación, el autor Margáin Manautou relata concretamente las modificaciones planteadas en dicho ordenamientos especificando "...Podemos sostener que este ordenamiento no constituyó un avance en el Derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, puesto que en el nuevo ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior... se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo..."³³.

Como podemos apreciar, en relación a este nuevo cuerpo normativo, simplemente se realizó una reorganización de este, cediendo todo lo relativo a la organización y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, a la creación de su propia ley orgánica, es decir, un ordenamiento legal especial, con el fin de recabar todas las disposiciones necesarias para asegurar un adecuado funcionamiento de órgano jurisdiccional, por lo cual consideramos en particular, que de esta manera se resaltaba la importancia y trascendencia de los tribunales contenciosos administrativos.

Para profundizar en el contenido del tema, es de precisar que:

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce

³³ Margáin Manautou, Emilio, op. cit., p. 67.

el concepto de Organismos Fiscales Autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.³⁴

En efecto, los cambios comentados, fueron objeto a la organización y competencia de dicho órgano, además de incrementar el número de magistrados, consistiendo cambios estructurales a su funcionamiento, así como el concepto de Organismos Fiscales Autónomos (IMSS, INFONAVIT) y otorga al tribunal competencia para resolver los juicios de lesividad, mismo que consiste en el medio legal que tiene la propia autoridad administrativa para revestir una resolución emitida por ellas mismas en favor del contribuyente.

Posteriormente, este ordenamiento especial fue reemplazada por una nueva ley estructural en el año 1978, conservando el mismo nombre, como se aprecia a continuación:

A esta Ley la sustituye una nueva que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas la diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto; asimismo 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.³⁵

Esta nueva ley orgánica, viene a cumplir con la exigencia que en su tiempo, solicitaban los justiciables y los concedores del contencioso administrativo, como lo fue la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es menester analizar a fondo sobre esta circunstancia, como puntualmente lo abordan doctores Gonzalo Armienta Calderón y Gonzalo Armienta Hernández, al señalar que:

La desconcentración del Tribunal, decíamos en la primera edición de esta obra: “vendrá a ser un paso trascendental en la augusta tarea de administrar justicia, pues la cercanía geográfica del juzgador con el justiciable, se traducirá en una permanente expedita comunicación entre ambos, lo que a

³⁴ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, op. cit.

³⁵ Idem

su vez permitiría acelerar, de acuerdo con la dinámica de nuestra época, el retardado paso de la justicia, para hacer de ella un baluarte en el cual habrán de romperse con estrépito los vendavales de la violencia, para convertirse en viento fresco y vivificante de la solidaridad social”.³⁶

Es de mencionar que se comparte el criterio de los autores, al señalar la importancia que englobó la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación, al permitir un acceso a la justicia más cercana, generando una comunicación directa en juzgador y actor, traduciéndose esto, en una aceleración a la justicia administrativa y una interacción eficaz con el órgano jurisdiccional.

Además, al regionalizarse las salas del tribunal, y por ende, establecer salas regionales en distintos puntos focales del país, permitió hacer “...Frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio Tribunal...”³⁷

Por lo cual, es notoria la constante evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, en búsqueda de garantizar y ampliar el derecho de acceso a la justicia de los contribuyentes, al acercar la justicia administrativa al origen de los conflictos, permitiendo una interacción cercana entre contribuyente, autoridad demandada y órgano resolutor.

Ahora bien, es de denotar otra reforma trascendental en la historia de este honorable tribunal, la cual ocurre en el año 2000, con la reforma a su respectiva ley orgánica, así como el cambio de nombre de su institución, denominándolo como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo como principal distinción, la adhesión de la palabra “administrativa”, “...reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido asignado...”³⁸, sintetizándose en lo siguiente:

Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal

³⁶ Armienta Calderón, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, op. cit., p. 112

³⁷ Ibidem, p. 114.

³⁸ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, op cit.

y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal.³⁹

Como fue señalado, bajo esta reforma, se le fue reconocido a este órgano jurisdiccional la competencia administrativa, que se le fue asignado a través de los años, no obstante, esta reforma fue criticada por la comunidad jurídica relativo al cambio de denominación del tribunal, toda vez que esta modificación se llevó por medio de una adición a un artículo transitorio de su Ley, circunstancia que consideran que debió modificarse por el dispositivo legal que modifica disposiciones fiscales, como lo es la Miscelánea Fiscal, como efectivamente lo señala el autor Vázquez Bustos:

Finalmente, la Cámara de Origen adicionó una fracción III al artículo transitorio Décimo Primero, para con una deficiencia técnica legislativa, cambiar la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por el de: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reformando la Ley tanto en su denominación, como en sus disposiciones, así como en aquellas disposiciones fiscales o administrativas de carácter federal que lo anuncien; resultando deficiente la forma de realizar la adecuación porque la naturaleza de los artículos transitorios es prever situaciones no ordinarias, no permanentes, y se cambia desde la propia denominación de la Ley (de carácter permanente) a través de un dispositivo transitorio, que además de tener una vigencia temporal, tiene un carácter secundario.⁴⁰

³⁹ Tribunal Federal de Justicia Administrativa, op. cit.

⁴⁰ Vázquez Bustos, Vicente, "Incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la federación", Acta Universitaria, Vol. 13, Núm. 1, Enero-Abril 2003, Guanajuato, México, p. 56., <https://www.redalyc.org/pdf/416/41613106.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2021.

Igualmente, en guisa de lo anterior, en el año 2007, se reformó dicho cuerpo normativo, modificándose distintos puntos focales dentro de la organización de dichos tribunales, mismos que son relatados por el autor Miguel Pérez López:

Las novedades de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en lo tocante a la estructura de dicho órgano de jurisdicción administrativa, se refieren a la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la autonomía en el ejercicio del presupuesto del Tribunal; la conformación de los órganos integrantes del Tribunal; el listado de los servidores públicos del TFJFA; el régimen de los magistrados (los nombramientos, la duración de los cargos, la cobertura de las ausencias, las causales de remoción y el señalamiento de las causas de retiro de los magistrados de Sala Superior y de las salas regionales, así como los requisitos para ser nombrado magistrado); la creación de los magistrados supernumerarios de las salas regionales, y la ampliación del periodo de dos a tres años de la gestión del presidente del Tribunal, quien también lo será de la Junta de Gobierno y Administración.⁴¹

Es evidente el cúmulo de modificaciones realizadas a esta ley estructural del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cabe precisar dos aspectos importantes relación con dicha reforma, primeramente la creación de "...la Junta de Gobierno y Administración como un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones...La creación de dicha Junta se apoyó en la figura del Consejo de la Judicatura... con el fin de que los órganos de impartición de justicia fueran relevados de buena parte de sus tareas de naturaleza administrativa, para dedicar tiempo y esfuerzos a su cometido constitucional esencial..."⁴².

Ahora bien, en segundo término, se agregó un párrafo adicional al artículo 1º de la abrogada Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 2007, misma que señalaba:

⁴¹ Pérez López, Miguel, La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Boletín mexicano de derecho comparado, Volumen 41, Número 122, México, Mayo-agosto, 2008, p. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332008000200018, consultado el 26 de marzo de 2021.

⁴² Idem.

Artículo 1o. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece. El proyecto de presupuesto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será elaborado por la Sala Superior de dicho Tribunal, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su incorporación, en los términos de los criterios generales de política económica, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Una vez aprobado su presupuesto, el Tribunal lo ejercerá directamente.

Es importante denotar, que a partir de esta última reforma se dotó a este órgano de autonomía presupuestal, al permitir elaborar su propio proyecto de presupuesto, desligándose un poco de la esfera del poder ejecutivo, obteniendo de manera moderada una mayor capacidad de autodeterminación.

Una vez abundado los diferentes sistemas de impartición de justicia administrativa a lo largo de la historia en México, cabe resaltar que fue hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, donde se fincó un precedente de un verdadero tribunal de lo contencioso administrativo en México, resaltando su gran evolución y eficacia en el derecho administrativo, siendo considerado como un organismo protector a los derechos de los contribuyentes-

No obstante, desde sus inicios le fue duramente criticado el hecho de que su implementación en el territorio mexicano, fue realizado sin contar con un reconocimiento oficial por parte de México, sin contar con una base o fundamento constitucional que permitiera la instauración de estos tribunales de lo contencioso administrativo, situación que fue corregida y modificada años después, como se analizará enseguida.

1.4. Reconocimiento constitucional de los tribunales contenciosos administrativos en México.

Como ha sido señalado en el punto anterior, desde la implementación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, siempre existió la controversia o inconsistencia sobre el hecho de que este órgano jurisdiccional no contaba en el momento de su consecución con una base constitucional, es decir, no se

encontraba plasmado en el texto constitucional la habilitación o autorización en relación con la creación de este impartidor de justicia administrativa.

Por consecuencia, se disertaba al respecto que este tribunal administrativo tenía un origen inconstitucional, no obstante lo anterior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se pronunció en relación con esta circunstancia, por lo cual se entendía tácitamente que aprobaba la institución de este, por ende, este organismo jurisdiccional no tuvo problema alguno para ejercer sus funciones.

Esta situación fue argumentada por el jurista Alfonso Nava Negrete, especificando lo siguiente:

Brillante esfuerzo realizaron los tres autores de la ley en la exposición de motivos, publicada con la ley en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1936: bien conocidos Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, para acreditar y demostrar la constitucionalidad de la ley, sin lograrlo. No había texto constitucional que la apoyara y sí uno, el del 49, que no la permitía.⁴³

Es de considerar acertado el análisis realizado por el autor, al puntualizar el hecho de que además de no existir norma constitucional que habilitara los tribunales administrativos, a su vez, si concurría un precepto legal que lo prohibía de manera deductiva, como lo es el artículo 49 constitucional, al señalar la prohibición de reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación.

Dicha controversia fue esclarecida en el año 1946, como oportunamente lo comenta el autor José Luis Vázquez Alfaro señalando que "...Diez años después, el 30 de diciembre de 1946, una reforma al texto del artículo 104 de la Constitución, dio, indirectamente, un fundamento constitucional a los tribunales administrativos: se creó un recurso ante la Suprema Corte "contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por una ley federal, en los casos en que estos tribunales se encuentren dotados de plena autonomía..."⁴⁴

⁴³ Nava Negrete, Alfonso, op. cit., p. 251.

⁴⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 183.

Si bien esta reforma constitucional, no autorizaba específicamente la institución del Tribunal Fiscal de la Federación, indirectamente consentía su existencia, al proveer un recurso ante la Suprema Corte “contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por una ley federal”, por ende, sin establecer un precepto constitucional específico para su establecimiento y funcionalidad, el legislador acoge a los tribunales administrativos como parte de los tribunales jurisdiccionales rectores de la impartición de justicia en México.

Posteriormente, el citado autor, relata una consecuente reforma constitucional en 1967, en la que por fin se establece específicamente la existencia, estructura y sistema procedimental de los tribunales de lo contencioso administrativo, como se detalla enseguida:

Una segunda reforma (25 de octubre de 1967) estableció claramente la constitucionalidad de los tribunales administrativos: el artículo 104 enuncia que las leyes federales pueden crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para emitir sus fallos. El artículo concluye que: “Una ley federal establecerá las reglas de organización, de funcionamiento y de procedimiento de estos tribunales así como los recursos que podrán ser utilizados contra sus decisiones.”⁴⁵

Una vez puntualizado el camino recorrido por medio de las diversas reformas constitucionales para el establecimiento de un reconocimiento constitucional, cabe precisar que “...Actualmente, la disposición constitucional que autoriza la creación de tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal, dotados de plena autonomía y con la competencia señalada se encuentra en el inciso h) de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional...”⁴⁶

Como se puede observar “...a través de ésta, el Constituyente Permanente facultó al Poder Legislativo Federal para instituir tales tribunales, cuya competencia consistirá en dirimir las controversias que se susciten entre la

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 2., <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaautonomadeltfja.pdf>, consultado el 13 de abril de 2021.

Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares...”⁴⁷, ciertamente, concretamente a través de la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 de nuestra ley suprema en el año de 1987, se le facultó al poder legislativo, para expedir la ley que instituya los tribunales de lo contencioso administrativo, por lo cual es importante traer a luz, el contenido de este precepto constitucional, que reza:

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, 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.

Analizando lo anterior, fue hasta el año 1987, que el Estado Mexicano reconoció la existencia de los tribunales contenciosos administrativos como los encargados de dirimir las controversias suscitadas entre la administración pública y los gobernados, así que, este suceso, viene a concluir el inmerso esfuerzo realizado por los precursores y pioneros del Tribunal Fiscal de la Federación, los ilustres juristas Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, que tuvieron que esperar 31 años, para por fin obtener la importante investidura de reconocer a los tribunales contenciosos administrativos, como parte integrante de los órganos de impartición de justicia en el estado mexicano.

Refuerza lo anterior, lo determinado en la jurisprudencia I.4o.A. J/46, de fecha 2006, en la cual se reitera la autonomía del tribunal para dictar sus fallos, misma que señala:

⁴⁷ García Huante, Omar, “Algunas reflexiones acerca del papel que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano”, p. 2., https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OGH_Ensayo.pdf

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.

Por lo cual, después de haber detallado la incorporación de los tribunales contenciosos administrativos en nuestra Carta Magna, dotándolos como organismos jurisdiccionales competente de los conflictos administrativos, es pertinente como su conceptualización, objetivos y misión.

1. 5. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Después de haber precisado el reconocimiento en nuestra Constitución Política Mexicana, en favor de la creación los tribunales administrativos, es oportuno, desentrañar la conceptualización, objetivos y misión de estos, con el fin de conocer a fondo su eficiencia, independencia y su aportación en el marco jurídico mexicano.

Consiguientemente, es necesario transcribir lo señalado por el autor Narciso Gómez Sanchez, al intentar conceptualizar a este tribunal, comentando que “...es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica le confieren, su competencia por materia derivan de dicha compilación, como de las leyes especiales que le permiten conocer y resolver los conflictos fiscales y administrativos de la esfera federal...”⁴⁸.

Además, cuenta con el objetivo general de:

Impartición de justicia en los juicios contenciosos administrativos, para lo cual emite fallos fundados e imparciales que permiten garantizar a los ciudadanos la legalidad en el accionar del Tribunal a fin de impartir justicia en el territorio nacional, para lo cual resulta de suma importancia la actuación de sus Órganos regionales para que la resolución de los juicios se otorgue en forma local y oportuna, implicando con ello, una estructura administrativa suficiente que acerque la justicia fiscal y administrativa a todos los mexicanos.⁴⁹

Adicional a lo señalado, tiene como visión este órgano jurisdiccional “...Impartir justicia fiscal y administrativa en el orden federal con plena autonomía, honestidad, calidad y eficiencia al servicio de la sociedad, que garantice el acceso total a la justicia, apegado a los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho al desarrollo del país y a la paz social...”⁵⁰

Concluyentemente como ha sido señalado, el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es un tribunal de materia contenciosa administrativa, cuya finalidad es resolver las controversias que se susciten entre la Administración Pública y sus gobernados, con el afán de garantizar y proteger el Estado de Derecho, es decir, brindarle la seguridad a la sociedad de que el actuar de las autoridades serán revisados de forma parcial y justa, con el fin de

⁴⁸ Gómez Sánchez, Narciso, op cit., p. 468.

⁴⁹ Cuenta pública 2018, “Tribunal Federal De Justicia Administrativa introducción”, México, p. 2., <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VI/Print.R32.01.INTRO.pdf>, consultado el 22 de abril de 2021.

⁵⁰ Idem.

evitar el arbitrio y abuso de poder de los gobernantes, como reiteradamente sucedía en épocas pasadas.

Es importante precisar, que en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuenta con un modelo de jurisdicción mixto, ya que por un lado tiene las facultades para controlar y revisar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas, a su vez, también cuenta con la atribución de reparar el derecho subjetivo que se pretende transgredido por el accionante del juicio contencioso administrativo, como fue determinado mediante la jurisprudencia I.4o.A. J/45, que a la letra dice:

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.

Determinado lo anterior, es evidente la importancia de este organismo jurisdiccional en el actuar del Estado, por ende en el capítulo subsecuente será analizado con mayor precisión sus características particulares, como lo son su funcionamiento, estructura, competencia, naturaleza jurídica, procedimiento de nombramiento de funcionarios integrantes de este tribunal.

CAPÍTULO SEGUNDO. PARTICIPACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

2.1. El Poder Ejecutivo en el juicio contencioso administrativo.

La concepción del Estado de Derecho conlleva la prevalencia de un orden jurídico por encima de la población, instituciones, órganos de gobierno, inclusive del propio estado, no obstante, el Estado tiene el cargo de asegurar la coercibilidad de la norma, esto por medio de los poderes de gobierno establecidos, como lo son: “Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial”, actuando por consecuencia por medio de estos, con el fin de garantizar una convivencia social pacífica y ordenada.

Ahora bien, como se analizará con detenimiento en temas posteriores, en el caso de México, se ha optado por esta forma tripartita de poder, trasladando las siguientes obligaciones a estos poderes: la creación de la norma al Poder Legislativo, la administración de justicia al Poder Judicial y por último, la aplicación de la ley al Poder Ejecutivo.

En relación a este último, es de mencionar el hecho que en este país, el Poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo, optando por el presidencialismo como forma de actuación de este poder, no obstante, a su vez, “...el artículo 90 constitucional prevé la existencia de una Administración Pública Federal, que lleva a cabo las actividades correspondientes al Poder Ejecutivo Federal...”⁵¹, por lo cual se argumenta que la actuación e influencia del Poder Ejecutivo en el manejo de la vida política del Estado Mexicano, conlleva una especie de superioridad en razón de los otros dos poderes de la Unión,

Esto es así, puesto que el mismo conlleva una gran importante cantidad de facultades y obligaciones, como se muestra enseguida:

Las facultades y obligaciones más destacadas del Presidente de la República son las siguientes: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; nombrar los

⁵¹ Instituto Mexicano de Estrategia, “Poder ejecutivo federal”, <https://vlex.com.mx/vid/poder-ejecutivo-federal-698733373>, consultado el 20 de septiembre de 2021.

ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, de la armada y de la fuerza aérea nacionales...”⁵².

En adición a esto, también tiene la facultad de “...propone, promulga y ejecuta las leyes que expida el Congreso de la Unión; convoca al Congreso a sesiones extraordinarias; habilita toda clase de puertos y establece aduanas marítimas y fronterizas; presenta a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, etc...”⁵³

Analizando algunas de las facultades y obligaciones señaladas, se reitera, lo aseverado por el autor Jorge Carpizo al comentar que “... el Presidencialismo en México denomina la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los pesos y contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política en el periodo citado, gracias a que la institución presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales que le otorgaron al Presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado...”⁵⁴.

Ciertamente, como lo expone el autor, al Poder Ejecutivo se le han dotado por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un arsenal de atribuciones, mismas que le permiten a la persona a cargo un control del propio gobierno, de la administración pública, así como tener injerencia en los otros poderes públicos.

Por lo cual, es primordial para alcanzar un equilibrio entre los poderes públicos, y garantizar una convivencia social civilizatoria, es necesario establecer un mecanismo de control a la actuación del Poder Ejecutivo, mismo sustentado en el propio derecho, específicamente en un proceso jurídico para resolver los conflictos administrativos, mismo que es denominado “Juicio Contencioso Administrativo”.

⁵² López Olvera, Miguel Alejandro, “Organización del poder ejecutivo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 138, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/7.pdf>, consultado el 20 de septiembre de 2021.

⁵³ Sistema de Información Legislativa, “Presidencialismo”, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>, consultado el 21 de septiembre de 2021.

⁵⁴ Idem.

Ahora bien, los autores Óscar y Silvia Soberanes, lo definen como "... el juicio contencioso administrativo es un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, es decir, proceso por virtud del cual se resuelven las controversias suscitadas entre la administración pública y los particulares; se sigue ante un tribunal especializado, que aunque pertenece a la misma administración, posee plena autonomía para emitir sus fallos...".⁵⁵

En efecto, este procedimiento jurisdiccional es instaurado ante un tribunal especializado, en este caso, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que como lo señalan los autores, pertenece al propio Poder Ejecutivo, que sin ignorar el hecho de tener plena autonomía para emitir sus fallos, esa característica no oculta el hecho de que dicho tribunal resuelve la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública, por lo cual existe una contraposición de interés entre ambos organismos.

Se afirma lo anterior, toda vez que la participación del Poder Ejecutivo en el juicio contencioso administrativo, no es solo es de fungir como autoridad demandada dentro del proceso, como ordinariamente se cree, si no que existen otras posiciones que lleva a cabo dentro del mismo, como se observara enseguida.

2.1.1. Como parte actora del juicio.

Como tradicionalmente es conocido, el juicio contencioso administrativo es accionado por los gobernados en contra de los actos administrativos de la administración pública, sin embargo, existe un mecanismo jurídico especial a favor de las autoridades en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, -norma regulatoria del juicio contencioso administrativo en México-, como la señala la parte final del artículo segundo de la cita norma:

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

⁵⁵ Soberanes Lasses, Óscar y Soberanes Sánchez, Silvia Valeska, *Manual teórico práctico sobre medios de defensa en materia administrativa*, Universidad Vasco de Quiroga, 2019, p. 97, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5610-manual-teorico-practico-sobre-medios-de-defensa-en-materia-administrativa>, consultado el 21 de septiembre de 2021.

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

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

Como es de observar, existe un supuesto en el juicio contencioso, en el cual la autoridad administrativa se encuentra con el derecho de accionar este medio de defensa, ocupando el rol de parte actora dentro del mismo, en los casos que existe una resolución administrativa favorable a un particular, que se estime contraria a la ley, mismo mecanismo que es conocido como juicio de lesividad.

Para profundizar más sobre el tema, es trascendente traer a luz lo señalado por el autor José Roberto Dormí, definiendo al juicio de lesividad como “...un proceso administrativo especial, entablado por la propia administración en demanda de que se anule un acto administrativo que declaró derechos a favor de un particular pero que es además de ilegal, lesivo a los interés de la Administración...”.⁵⁶

Por lo cual, por medio de este juicio, se permite a la autoridad administrativa enmendar un error o actuación ilegal, sin importar que sea a favor del contribuyente, privilegiado de esta manera el integro cumplimiento de la ley, colocando el interés público del Estado, por encima de los derechos de los gobernados.

Es de considerar, que “...la administración, al igual que los particulares, debe tener a su alcance recursos o medios de defensa para acudir ante los tribunales establecidos, sean administrativos o judiciales, a fin de lograr la

⁵⁶ Velázquez Tolsá, Francisco Eduardo, “El juicio de lesividad en el Distrito Federal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 13, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-primaderecho-admin/article/download/1483/1383>, consultado el 22 de septiembre de 2021.

nulificación de sus propias resoluciones ya que ella, por si, no puede modificarlas en perjuicio de los particulares...”⁵⁷, se reitera lo anterior, puesto que nadie puede enriquecerse o favorecerse en su persona a costa del error de otra, por ende, es de reiterar que este medio de defensa es necesario con el fin de preservar el Estado de Derecho, dotándole el carácter de parte actora del juicio contencioso administrativo a las autoridad administrativa.

2.1.2. Como parte demandada del juicio.

Una vez esclarecido, el rol de parte actora del Poder Ejecutivo dentro del juicio contencioso administrativo, es denotar, el carácter que le atañe como parte demanda en el mismo, siendo esta característica el motivo principal de este medio de defensa, como un mecanismo de control de la Administración Pública en México.

Dicho carácter, se encuentra establecido en el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer que:

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

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

Para mayor profundidad y entendimiento, se analizará el contenido del artículo anterior, siendo importante precisar a que se refiere con resoluciones administrativas “definitivas”, siendo oportuno mencionar que se consideran así, cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa, es decir, que contra la resolución administrativa que se dicte no persista un medio defensa en contra de ella, o bien, si se prevea recurso alguno, pero la propia resolución administrativa o la legislación aplicable especifique que es optativa la utilización del mismo.

⁵⁷ Idem.

De igual forma, en el precepto normativo 3, de dicho cuerpo jurídico, se reitera ese carácter, al señalar:

ARTÍCULO 3o.- Son partes en el juicio contencioso administrativo:

I. El demandante.

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada...

Por ende, es claro el cargo de demandada dentro del juicio de nulidad, no obstante, existen dos supuestos en los cuales la autoridad administrativa, reviste esta condición, mismas que serán examinados a continuación.

2.1.2.1 Revisión de la legalidad de sus actos

El principal motivo de creación del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue con el fin de establecer un procedimiento especializado en la materia, para la revisión de los actos de todo lo que engloba el Poder Ejecutivo en México, y de esta manera, establecer un control jurisdiccional para el respeto de las leyes de este país.

Es de especificar, que los actos de autoridad revisten la figura de la “presunción de legalidad”, calidad que es abordada correctamente por el jurista Gabino Fraga al comentar que “...una vez que el acto administrativo se ha perfeccionado por haber llenado todos los elementos y requisitos para su formación, adquiere fuerza obligatoria y goza de una presunción de legitimidad que significa que debe tenerse por válido mientras no llegue a declararse por autoridad competente su invalidez, es decir, que se trata de una presunción iuris tantum...”⁵⁸, lo cual significa, que todo acto emitido por la autoridad administrativa, se presume que reúne todos los requisitos legales, y por lo cual, es totalmente exigible y ejecutable al gobernado.

Sin embargo, no debe perderse de vista, que esa presunción de legalidad no es definitiva, y puede anular por medio del juicio de nulidad, siempre y cuando, sea demostrada la ilegalidad que acarrea ese acto, por ende, es evidente el rol

⁵⁸ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S.A., 19a. ed., 1979, p. 281.

antagónico que reviste las autoridades administrativas de este país, dentro de este juicio, al ser materia de revisión de legalidad, todos los actos emitidos por los distintos organismos del Poder Ejecutivo.

2.1.2.2 Responsable de faltas administrativas

Siguiendo con la idea anterior, al Poder Ejecutivo, le atañe la figura de autoridad demandada dentro de este juicio, no solo con el fin de revisar la legalidad de sus actos, sino que además, conocerá de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, como lo establece el artículo 3, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

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

...

XVI. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos;

Ciertamente, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa se doto de una nueva competencia de conocimiento, la de conocer 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.

Asimismo, como fue mencionado conocerá de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y Particulares con faltas graves, cometidas durante sus cargos públicos, como lo señala el numeral cuarto de dicho cuerpo normativo, al señalar:

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.

Es de resaltar, que esta nueva competencia de conocimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fue conferida a través de una reforma trascendental en materia de combate a la corrupción, realizada en el año de 2015, misma que será motivo de análisis posterior en el presente capítulo.

2.1.3. Como encargado de designar funcionarios públicos integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Una vez ilustrado, las distintas figuras que desempeña el Poder Ejecutivo dentro del juicio contencioso administrativo, es importante resaltar un rol adicional que desempeña éste, alrededor de la órbita del juicio contencioso administrativo, de forma indirecta al mismo, mediante la facultad que le confiere el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de designar los Magistrados integrantes de dicho órgano jurisdiccional, como lo señala el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

Artículo 43. 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, de Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas y los Magistrados Supernumerarios 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, al cabo de los cuales podrán ser ratificados por una sola ocasión para otro periodo igual, excepción hecha de los Magistrados de las Salas Especializadas en materia de Responsabilidades Administrativas, cuyo nombramiento en ningún caso podrá ser prorrogable.

Como es de apreciarse, el propio cuerpo normativo de ese tribunal, le confiere al titular del Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República, la facultad de designar a los más altos funcionarios que integran el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo son los Magistrados, no obstante, es de precisar, que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta, de igual manera, al representante del Poder Ejecutivo dicha atribución, circunstancia que impide una recta y transparente impartición de justicia administrativa, como será analizado minuciosamente en temas ulteriores.

2.2. Procedimiento de designación de funcionarios públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La función de los servidores públicos dentro de un órgano jurisdiccional, es una tarea primordial para la consecución del Estado de Derecho, toda vez que recae en sus manos la responsabilidad de atender las controversias o conflictos que se susciten alrededor de la vida en sociedad, por lo cual sus decisiones repercutirán en la mayoría de los casos, en reconocimiento de derechos para unos y obligaciones para otro.

En atención a este tema, se discute la veracidad del procedimiento de elección de servidor públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en lo relativo a la selección de Magistrados, toda vez como se detallará más adelante, existe la participación directa del Presidente de la Republica en la decisión, circunstancia que se denota transgrede la autonomía e imparcialidad de este órgano jurisdiccional, por ende, es importante conocer a fondo la función de los juzgadores, con el fin de denotar y resaltar la trascendencia de sus decisiones en los conflictos jurídicos.

2.2.1. Función del juzgador

Ahora bien, dentro los distintos servidores públicos integrantes de un órgano jurisdiccional, es importante destacar la labor realizada por los juzgadores.

Efectivamente, la labor de juez, magistrado, ministro, etc., es el cargo más importante en la función jurisdiccional, toda vez que "...El juez es el actor central del sistema de impartición de justicia, a él le corresponde el papel fundamental de la justicia, consistente en dar una salida institucional a los conflictos que se presentan en la sociedad y asumir la responsabilidad de impartir justicia en forma imparcial, pronta, completa y gratuita, su quehacer principal es la función judicial o jurisdiccional..."⁵⁹.

Además es de agregar, que el juez encargado de resolver los conflictos jurídicos, ostente diversos valores y cualidades, que permitan una impartición de justicia apegada a la ley, como lo señala el autor Villalobos Sandoval:

En conclusión quiero patentizar que tener el honroso nombramiento de ser juez implica cumplir y ejercer la función judicial con honestidad, eficiencia personal, imparcialidad, laboriosidad y responsabilidad y sobre todo con ética judicial. El juez debe ser poseedor de principios y valores tales como: la independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, excelencia, responsabilidad, justicia y equidad, capacitación, secreto profesional, proyección social y desempeño profesional.⁶⁰

Como se puede observar, la responsabilidad recaída en los juzgadores repercute inevitablemente en la esfera jurídica de los integrantes de la sociedad, por lo cual sus decisiones deben basarse más allá a la simple aplicación estricta la ley, consiste además en la interpretación y creación de derecho, mismo que debe adaptarse en la modernidad global, por lo cual es una función social de enorme importancia en los estados.

⁵⁹ Hernández Franco Enrique, "El quehacer del juzgador", Poder Judicial Guanajuato, México, <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20ENRIQUE%20HERN%3%81NDEZ%20FRANCO.pdf>, consultado el 24 de septiembre de 2021.

⁶⁰ Villalobos Sandoval, Arnulfo, "Ejercicio de la Función Judicial", México, 2009, <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20ARNULFO%20SANDOVAL%20VILLALOBOS.pdf>, consultado el 26 de septiembre de 2021.

2.2.2. Importancia de la elección de magistrados

Una vez esclarecido, la importancia en la vida en social y jurídica de los juzgadores, de igual forma, es importante precisar que el procedimiento de elección de estos servidores públicos, debe ser de la manera más transparente y con criterios de selección estrictos y apegados a su conocimiento en el derecho.

Para mayor claridad de lo anterior, el autor Cesar Castro, señala algunas de los criterios que se deben de tomar en cuenta para la selección de los juzgadores, como a continuación se detalla:

La selección de los jueces, como postula Ángel Ester Ledesma, implica escoger a un profesional del derecho utilizando algún criterio para ello, tales como: antecedentes (*curriculum vitae*), oposición, concurso, entrevista, etc.; y, la designación es el acto específico realizado conforme a un mecanismo establecido por la legislación positiva para hacer efectivo el propósito de la selección precedente, sea a cargo del ejecutivo, a propuesta de éste por el legislativo o por el Poder Judicial.⁶¹

De igual forma, independiente de esos criterios o requisitos de elección, también es importante que los servidores públicos que desempeñaran los cargos jurisdiccionales en la vida jurídica de la sociedad, es de precisar que "...deben ser juristas que, además de los requisitos señalados en la Constitución, sean personas con una reconocida e intachable trayectoria profesional, ajenos a cualquier interés político o partidario, con plena independencia, con principios éticos, con una alta vocación democrática y de respeto al ordenamiento jurídico..."⁶².

Siguiendo esa línea de pensamiento, en el caso particular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al ostentar la atribución de fungir como el órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia en materia administrativa, es

⁶¹ San Martín Castro, Cesar, "La carrera judicial", p. 64, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792296.pdf>, consultado el 27 de septiembre de 2021.

⁶² Posición Institucional, "Importancia de la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia", Departamento de estudios legales, 2009, http://fusades.org/publicaciones/importancia_de_la_eleccion_de_magistrados_de_la_corte_suprema_de_justicia_posicion_institucional_no_10_febrero_2009_.pdf, consultado el 28 de septiembre de 2021.

decir, cumplir con la función de ser un revisor de las acciones de la Administración Pública Federal con los contribuyentes.

Por consiguiente, es vital conocer y analizar cuál es el procedimiento de selección de sus servidores públicos, y en especial atención a los Magistrados integrantes de este tribunal, mismos que tienen a su cargo la obligación primordial de este tribunal, la de resolver los conflictos en el campo del derecho administrativo.

2.2.3. Procedimiento de elección de Magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Ahora bien, como ha sido señalado, es importante analizar el procedimiento de selección de magistrados de este tribunal, con el fin de averiguar si dicha forma de elección, cumple con criterios de selección que permitan una futura impartición de justicia independiente y sin ataduras políticas.

Primeramente, es de señalar, que desde la creación del antes Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, se instituyó en el artículo 3 de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el proceso de selección de los magistrados del Tribunal Fiscal, mismo que detallaba que los mismos, serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y con ratificación del Senado.

Como podemos observar, desde su fundación, existe en el Tribunal Fiscal de la Federación, una intromisión directa de una de las autoridades que se consideran como parte demandada dentro del juicio contencioso administrativo, como lo es el hecho de que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público determine la propuesta de candidatos de magistrados a integrar este órgano jurisdiccional.

Posteriormente, dicha situación sería modificada mediante la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, estableciendo en la exposición de motivos dicha variación, al precisar que "...la iniciativa se inclina por modificar el procedimiento actual de designación de los magistrados, atribuyéndola directamente al Presidente de la República con aprobación del

Senado y suprimiendo la propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con ello se garantiza en mayor medida la autonomía del Tribunal...”⁶³

Actualmente, dicho procedimiento de selección de magistrados sigue estableciendo medularmente el mismo, dado que el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, especifica el procedimiento de elección de magistrados en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, señalando que los mismos, 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.

Adicional a lo anterior, de igual forma, en la actualidad la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ratifica este procedimiento de selección de magistrados de ese tribunal, al especificar este mismo proceso en el artículo 73 fracción XXIX-H.

Es prudente argumentar, que si bien fue suprimida la participación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, dentro del proceso de elección de magistrados de ese tribunal, no se debe perder de vista, que la participación del Presidente de la República, también debería de ser suprimidos de ese procedimiento, al formar parte de igual forma, dentro del juicio contencioso administrativo, por lo cual, esta situación no permite un procedimiento transparente, independiente sin ataduras políticas, en relación con los futuros magistrados de este tribunal, mismo problema que será analizado con mayor profundidad en temas subsecuentes.

No obstante lo anterior, es importante profundizar el procedimiento de elección de otros funcionarios públicos dentro este órgano jurisdiccional, con el fin de conocer si es posible una homologación de proceso al de selección de magistrados.

2.2.4. Procedimiento de selección de otros funcionarios públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

⁶³ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 2005, p. 265.

Como se ha establecido, el cargo de magistrado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya sea de la Sala Superior o Sala Regional, es el puesto de más alto rango y más importante en dicho organismo, sin embargo, es prioritario mencionar a los demás servidores públicos integrantes de ese tribunal, como lo son: los secretarios adjuntos de acuerdos de las secciones, secretarios de acuerdos de sala superior, secretarios de acuerdos de sala regional y actuarios; mismos que en su conjunto y de forma individual, a través de sus funciones, permiten el debido cumplimiento jurisdiccional de ese tribunal.

Por ende, resulta interesante para esta investigación, conocer el procedimiento de elección de estos servidores públicos, toda vez que los mismos, tienen facultades de conocer directamente los juicios promovidos ante ese tribunal, y en la mayoría de estos funcionarios, la facultad de proyectar las resoluciones que resuelven los juicios, por lo cual, es primordial conocer los criterios y procesos de selección de estas personas.

Es de precisar, que el procedimiento en mención, les es conferido a la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que para mayor conocimiento, es un "...órgano dotado de autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones...La creación de dicha Junta se apoyó en la figura del Consejo de la Judicatura... con el fin de que los órganos de impartición de justicia fueran relevados de buena parte de sus tareas de naturaleza administrativa, para dedicar tiempo y esfuerzos a su cometido constitucional esencial..."⁶⁴.

Del texto anterior, se desprende que la Junta de Gobierno y Administración tiene la función de realizar las tareas administrativas dentro del tribunal, para relevar de esta obligación al mismo, y puede enfocarse únicamente en la administración de justicia, siendo una de sus tareas primordiales las correspondientes a la carrera jurisdiccional, lo que engloba la selección de los servidores públicos señalados con anterioridad.

⁶⁴ Pérez López, Miguel, op. cit.

Ciertamente, la facultad antes señalada, se encuentra establecida en el artículo 36 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al establecer que:

Artículo 36. La Junta tendrá a su cargo la carrera jurisdiccional mediante la aplicación del Estatuto, el cual deberá basarse en principios de eficiencia, capacidad y experiencia que regularán las fases de ingreso, promoción, permanencia y retiro de los servidores públicos señalados en las fracciones VI a X del artículo 42 de la Ley, procurando la excelencia por medio de la aplicación de los concursos y evaluaciones periódicas que contemple el propio Estatuto.

El Estatuto establecerá que en el caso de las fracciones VI, VII y VIII del mismo artículo 42 de la Ley, el cincuenta por ciento del personal formará parte del servicio profesional de carrera jurisdiccional, mediante convocatoria a concurso público de selección, y el otro cincuenta por ciento será de libre designación.

Para el caso de la fracción IX, del citado artículo 42 de la Ley, la designación del setenta y cinco por ciento del personal formará parte del servicio profesional de carrera jurisdiccional, mediante convocatoria a concurso público de selección, y el otro veinticinco por ciento será de libre designación.

El Estatuto establecerá la periodicidad de las evaluaciones a que se someterán los miembros del servicio profesional de carrera jurisdiccional, y fijará el procedimiento para el retiro de los miembros que no aprueben dos evaluaciones consecutivas, o que dejen de cumplir con los requisitos para el cargo que ocupan.

Ahora bien, es necesario precisar cuáles son los servidores públicos señalados en dichas fracciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

Artículo 42. El Tribunal tendrá los servidores públicos siguientes:

...

VI. Secretarios Adjuntos de Acuerdos de las Secciones;

VII. Secretarios de Acuerdos de Sala Superior;

VIII. Secretarios de Acuerdos de Sala Regional;

IX. Actuarios;

Ahora bien, de forma breve es de mencionar que los secretarios de acuerdos tienen entre sus facultades las de elaborar los proyectos de resolución, engroses y demás documentos que les encomiende el Magistrado al que estén adscritos, además de tener un Control de sus asuntos vigilando que los expedientes, proyectos y documentación relativa se manejen con total confidencialidad, y por último estar en constante colaboración con el Magistrado.

Referente, a los actuarios entre sus facultades más importante esta la de llevar a cabo la clasificación, desglose, separación de carpetas y minutas, e identificación de la clase de notificaciones a realizar, sean éstas personales, por correo certificado con acuse de recibo, por oficio, por aviso electrónico, así como firma y publicación de listas.

Ahora bien, una vez establecidas las facultades de estos funcionarios públicos, es de señalar que diferencia del proceso de elección de magistrados al de los demás servidores públicos especificados, un porcentaje de estos funcionarios serán elegidos por medio de convocatoria a concurso públicos y evaluaciones, y por otra parte de libre designación.

A su vez, el artículo 39 del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, señala las bases y requisitos necesarios que se deben observar para los concursos públicos y evaluaciones, como enseguida se muestra:

Artículo 39. Los concursos que se realicen para el ingreso a las categorías de los sistemas de carrera jurisdiccional del Tribunal, a que se refiere el artículo anterior, deberán divulgarse amplia y oportunamente por convocatorias públicas que contengan cuando menos:

- I. Objeto, lugar, fecha y sede de los exámenes y entrevistas;
- II. Requisitos que deben reunir los participantes;
- III. Plazos y medios para la divulgación de los resultados, y

IV. Cualquiera otra condición o elemento que contribuya a garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia de los procesos.

Las evaluaciones periódicas de los servidores públicos se basarán en los elementos objetivos y datos estadísticos sobre el desempeño del cargo, así como en los criterios de calificación, cuantitativos y cualitativos, que determine la Junta, así como, en su caso, las causas de retiro.

Analizando los procedimientos de selección de los integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podemos advertir que el proceso anterior, permite una libre participación de los ciudadanos que consideren que reúnen los requisitos solicitados, así como, los conocimientos necesarios para poder desempeñar esos cargos, permitiendo de esta manera una libre selección de funcionarios, atendiendo a las aptitudes e intelecto de los mismos, sin mediar influencia o lazos políticos con los organismos del poder.

Por lo cual, este proceso permite además de la participación de toda la ciudadanía, que contribuye a la preparación de los futuros funcionarios en la carrera jurisdiccional de este organismo.

Además, otro punto a su favor, es que el organismo encargado de administrar y resolver estos procesos, es un ente que forma parte del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo es la Junta de Gobierno y Administración, por lo cual, se deja de lado la participación directa tanto del Poder Ejecutivo, como de los demás poderes políticos del país, circunstancia que no ocurre en el proceso de designación de magistrados, donde existe una intervención directa de parte del titular del Poder Ejecutivo, así como del Poder Legislativo, lo cual no permite un libre proceso de competencia profesional entre los ciudadanos, y no garantiza la independencia y autonomía de los futuros funcionarios de este tribunal.

Por lo que antecede, es posible concluir que ese procedimiento de elección de magistrados, debe ser modificado, toda vez que, no es pertinente que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de designar libremente los funcionarios que ocuparan ese cargo, que claro, no se pierde de vista que la propia Constitución Federal, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia

Administrativa, solicita diversos requisitos y criterios de selección para estos cargos.

No obstante, no se deja de lado, que es este Poder de la Unión, quien cumple con el rol de parte demandada en el juicio contencioso administrativo, por consecuencia, al ser la propia Administración Pública Federal, quien nombre el funcionario encargado de resolver la legalidad de sus actos, esta circunstancia impide de manera frontal alcanzar los fines que prospera alcanzar el Estado de Derecho, por medio de la impartición de justicia en materia administrativa por ese órgano jurisdiccional.

2.2.5. Influencia del Poder Público en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Como ha sido precisado en el tema anterior, es evidente la influencia política del Presidente de la República en la selección de servidores públicos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, circunstancia que rompe con los principios jurídicos de independencia y transparencia en la impartición de justicia administrativa por parte de este órgano jurisdiccional, así como afecta y pone en tela de duda, la cualidad más trascendente que se le ha reconocido este tribunal al pasar de los años desde su fundación, la autonomía jurisdiccional.

Es de afirmar lo dicho, puesto que, como lo señala el reconocido jurista Alfonso Nava Negrete "...el nombramiento de magistrados ha sido siempre político y después jurídico. Cumplir con los requisitos formales que previene la Ley Orgánica no es suficiente, hace falta apoyo político...Era inevitable para el magistrado al iniciar su sexto año buscar apoyo político para su ratificación por otro periodo igual, si no lo encontraba sólo la suerte lo decidía..."⁶⁵

Es claro, que el deseo de continuar ejerciendo con el privilegio de ostentar el cargo de magistrados, lleva a estos funcionarios a buscar lazos políticos con los servidores públicos encargados con su ratificación o designación, o bien, con el fin de obtener esos cargos, los puede llevar, a comprometerse en un futuro a estar en deuda con esos funcionarios públicos, pudiendo conllevar a la petición

⁶⁵ Nava Negrete, Alfonso, op. cit., p. 252.

de estos, de solicitar que se dicte alguna resolución a su favor o en beneficio del propio gobierno, ignorando la aplicación justa y autónoma del Derecho.

Ahora bien, con el fin de demostrar con mayor claridad la inminente influencia que puede tener el Poder Ejecutivo en las futuras decisiones y manejo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es importante mencionar la persistente decisión del Presidente de la República de imponer bajo cualquier costo como presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la magistrada Natalia Téllez.

Se argumenta esta situación, toda vez que el actual Presidente de este órgano jurisdiccional, el magistrado Rafael Anzures termina su cargo el 31 de diciembre de 2022, por lo cual, en los primeros días de enero de 2023 se votará por el nuevo Presidente del mismo, no obstante, resaltó la atención de los ciudadanos, el hecho de que el presidente de la República busqué apoyar deliberadamente a la Magistrada de la Tercera Sección del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma sala especializada en temas de corrupción.

Resalta el deliberado interés del Ejecutivo de imponer a esta magistrada, toda vez que los magistrados de esta sección del tribunal especializada en materia de corrupción, están impedidos para formar parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, esto debido a la materia de conocimiento, y para garantizar la total imparcialidad de su función.

No obstante, para solucionar este problema, el Presidente realizó una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el objetivo de quitar esta restricción, y adicional a esto, propuso dar paso a la alternancia de género y pasar por alto la comprobación de la trayectoria en la materia para la ocupación de estos cargos, situación que evidentemente, favorece a la magistrada Natalia Téllez.

Es decir, a primera vista, resulta palpable, la intención del Presidente de realizar cualquier modificación que sea necesaria para imponer a esta persona en el cargo, esta situación es resaltada por el periodista Darío Celis al señalar que:

Mientras los reflectores de la agenda legislativa se posan en la actuación que el Senado tendrá frente al llamado “plan B” de la reforma electoral, la toda poderosa exjefa del SAT y ahora secretaria de Economía, Raquel Buenrostro, en mancuerna con la consejera jurídica de la Presidencia, María Estela Ríos, buscan con los cambios que ayer votaron los diputados imponer a la magistrada Natalia Téllez... Por ello es que la apuesta de Buenrostro y Ríos González, es imponer como presidenta a un perfil manipulable, que garantice que los juicios contra los contribuyentes favorezcan en mayor medida al órgano recaudador que aquella sigue controlando, a pesar de que el nuevo jefe sea Antonio Martínez Dagnino.”⁶⁶

Efectivamente, el autor de forma directa pone en evidencia las existentes influencias que subsisten por parte del Presidente de la Republica en las múltiples instituciones administrativas, además de argumentar, que la verdadera intención del mandatario mexicano en designar a esta persona, es con el fin de tener a un perfil manejable, para garantizar que las sentencias de este órgano jurisdiccional sean en mayor medida a favor de la recaudación del gobierno.

En ese mismo sentido, es conveniente, señalar lo argumentado por el abogado Fernando Reyes, al resaltar las influencias políticas que conlleva la designación de estos funcionarios públicos:

Con la llegada del muy llamado “cambio”, el Tribunal ha visto trastocada su independencia no solo en el dictado de sus sentencias, sino al interior de dicho órgano; la imposición y las negociaciones para designar a los Magistrados de diversas Salas Regionales del país (incluso en la Sala Superior) sin atender a una verdadera carrera judicial (como lo sucedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación), ha transformado los fundamentos que lo caracterizaron para dar paso a una justicia

⁶⁶ Celis, Darío, “Tras el INE, van ahora por el control del TFJA”, El Financiero, México, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2022/12/09/tras-el-ine-van-ahora-por-el-control-del-tfja/>, consultado el 23 de diciembre de 2022.

conveniente, tibia y llena de irregularidades en detrimento de los contribuyentes.⁶⁷

Ciertamente, la carrera judicial de los futuros magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la mayoría de los casos, no condicionan la decisión de avalarlos con el puesto, conllevan otros aspectos ajenos a esta circunstancia, como la imposición de personas con lazos estrechos con el poder público, trastocando de esta manera la impartición de justicia a los contribuyentes.

Adicional a esto, es acertado lo señalado por el autor, al mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si atiende prioritariamente la carrera judicial de sus funcionarios, puesto que este órgano "...ha impuesto un sistema de selección apoyado en elementos objetivos, pues se escoge a quien se haya distinguido en el campo de la administración de justicia, a quien haya mostrado elevados atributos de honorabilidad y conducta personal, y quien haya mantenido al corriente y dentro de los términos legales el despacho de los asuntos a su cuidado..."⁶⁸.

Concluyentemente, como fue abordado con anterioridad, se debería analizar el procedimiento de selección de otros funcionarios públicos, distintos de los magistrados, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que además de observar diversos criterios objetivos y profesionales, permite una competencia pública y de conocimiento para la obtención de ese cargo tan importante en la vida jurídica del país.

Aunado a lo anterior, es menester argumentar, otra situación que genera un conflicto con dicho procedimiento de selección de magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto es, una reforma constitucional significativa en materia de corrupción, en la cual involucra a ese tribunal, una

⁶⁷ Reyes Lozano, Fernando, "Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Crisis u oportunidad", El financiero, México, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2021/07/23/fernando-reyes-lozano-tribunal-federal-de-justicia-administrativa-crisis-u-oportunidad/>, consultado el 2 de octubre de 2021.

⁶⁸ San Martín Castro, Cesar "La carrera judicial", p. 66., <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792296.pdf>, consultado el 2 de octubre de 2021.

modificación a su estructura y competencia, misma que será abordada detalladamente en el tópico posterior.

2.3. Reforma trascendental en materia de corrupción en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En la actualidad México, es un país en el que la desconfianza en sus servidores e instituciones pública es constante y la certidumbre una excepción, debido, al inminente crecimiento de la corrupción en México.

Para combatir este gran problema social en México, es de señalar que el 27 de mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, comprendiendo "...el espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos..."⁶⁹, cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Es de precisar que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, tiene su fundamento en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que medularmente señala:

Artículo 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas...

Como es de observar, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, viene a fungir como un órgano revisor de los actos de corrupción en todos los niveles de gobierno, cuya estructura y funcionamiento se basa en un sistema articulado de múltiples autoridades a lo largo del país, que busca tratar de abarcar un gran campo territorial en nuestro país, para de esta manera ser capaces de detectar y sancionar cualquier acto de corrupción.

⁶⁹ Sistema Nacional Anticorrupción, "Que hacemos", <https://sna.org.mx/que-hacemos/>, consultado el 24 de mayo de 2021.

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

Ahora bien, como ha sido mencionado, la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, propone un sistema de redes de colaboración entre las distintas instituciones de gobiernos de todos los niveles del mismo, buscando no solo la sanción de los actos de corrupción, sino la prevención del mismo, esto por medio de la participación de distintos órganos, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como acertadamente lo precisa la Magistrada Magda Zulema Mosri Gutiérrez al mencionar que:

El objetivo de la reforma fue ir más allá de la sanción a los actos de corrupción para establecer mecanismos de prevención y persecución de los delitos, principalmente del enriquecimiento ilícito, mediante la colaboración de los tres órdenes de gobierno y el involucramiento de órganos públicos autónomos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a partir de esta reforma cambió su denominación a Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁷⁰

De esta manera, el Sistema Nacional Anticorrupción evita la centralización en la toma de decisiones y la dispersión del poder de las instituciones que lo integran, las cuales son, a su vez, individualmente responsables de su participación en el sistema, constituyéndose estructuralmente el mismo por los titulares de los distintos organismos señalados anteriormente, los cuales su mayoría han sido declarados como organismos constitucionales autónomos, lo cual otorga un mayor grado de confianza en relación a la actuación de estos organismos en contra de la corrupción.

Atendiendo lo anterior, la función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es pieza fundamental para preservar el control de actuación de las autoridades del país, así como el combate a la corrupción de las mismas,

⁷⁰Mosri Gutiérrez, Magda Zulema “Las nuevas funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción”, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, p. 3, https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r22_trabajo-11.pdf, consultado el 5 de octubre de 2021.

esto último, con motivo de la reforma constitucional señalada, misma que se abordará enseguida.

Consecuentemente, esta reforma, tuvo como consecuencia, que en el año 2016, se promulgará una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa con fecha de 19 de junio de 2016, teniendo como innovaciones más importantes, la integración de este tribunal al Sistema Nacional Anticorrupción, teniendo como consecuencia el avocamiento los conflictos derivados por responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves, como se detalla a continuación:

El Senado de la República aprobó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), que tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de este órgano, que formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y que contará con autonomía para emitir sus fallos y jurisdicción plena... 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. La Ley dispone que una Sección Tercera de la Sala Superior resuelva el recurso de apelación que interpongan las partes en contra de las resoluciones dictadas por las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas.⁷¹

Como se puede observar, la integración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al Sistema Nacional Anticorrupción, conlleva que sufriría múltiples cambios tanto en su estructura, funcionamiento, hasta en la denominación del propio órgano jurisdiccional, teniendo entre las principales modificaciones, la facultad de verificar y definir si persiste o no una sanción de un servidor público por actos de corrupción.

2. 3.2. Facultad sancionadora al poder público

⁷¹ Senado de la República, “Senado aprueba Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, México, Junio 2016, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29241-senado-aprueba-ley-organica-del-tribunal-federal-de-justicia-administrativa.html>, consultado el 6 de octubre de 2021.

Ahora bien, como podemos observar por medio de esta reforma se le dotó al Tribunal Federal de Justicia Administrativa la facultad sancionadora del poder público, misma que puede definirse como "...la potestad que tiene la administración para castigar o sancionar conductas ilícitas o antijurídicas de servidores públicos cuando afectan, lesionan o impiden la consecución de los fines públicos..."⁷².

A su vez, esta nueva competencia jurisdiccional, trajo diversos cambios a su estructura, como lo es la creación de salas especializadas en materia de Responsabilidad Administrativas para avocarse de los procedimientos, resoluciones definitivas o actos administrativos concernientes a esa materia, además, de igual forma, se instauró una Tercera Sección de la Sala Superior, con el objetivo de conocer el recurso correspondiente que sea interpuesto por alguna de las partes en contra de dichas resoluciones.

2.3.3. Necesaria adecuación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Por lo cual, esto denota, la enorme importancia y trascendencia que tuvo esta reforma constitucional en la impartición de justicia dentro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que ahora, no solo tiene la facultad de revisar la legalidad de los actos administrativos de las autoridades de la Administración Pública Federal, sino que, además tiene la potestad de determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en la comisión de faltas graves, y por consiguiente, a la aplicación en el caso concreto de una sanción, por ende, cobra mayor relevancia todavía, la necesidad de disipar la influencia e intromisión del Poder Ejecutivo en este órgano jurisdiccional, y por consiguiente, reformar su funcionamiento estructural a los objetivos anhelados por el Sistema Nacional Anticorrupción.

Se concluye con lo anterior, ya que, el órgano sancionador del poder público, debe ser un Tribunal investido de independencia y autonomía de los poderes públicos, toda vez que estos últimos son los sujetos para revisar, fiscalizar y

⁷² Derechos humanos, *ética pública y el combate a la corrupción*, Poder Legislativo del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca, México, 2019, p. 70, http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/RevistaDH/Libro_Derechos_Humanos.pdf, consultado el 7 de octubre de 2021.

sancionar, por lo cual debe existir un desapego total de los mismos, circunstancia que no acredita el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como lo comenta el autor Jaime Cárdenas Gracia al señalar que:

Es un tribunal capturado por el Ejecutivo y los partidos mayoritarios del Senado —artículo 43 de la Ley—. No habrá independencia ni credibilidad en un tribunal de esta naturaleza. Para ilustrar lo anterior, el periódico Reforma ha indicado los lazos políticos y de dependencia de muchos de los magistrados del futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que será la base del futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de las conductas graves de corrupción, sus integrantes responden a los intereses del presidente de la República y de los dirigentes de los partidos mayoritarios.⁷³

Ciertamente como lo argumenta el autor, es evidente en la actualidad que los integrantes designados por estos entes guardan relación e intereses en particular con el Presidente de la República y con los dirigentes de partidos políticos, por lo cual estos aspectos pueden dar pauta a una impartición de justicia influenciada o manejada indirectamente por otros organismos públicos, y por consecuencia seguirse proliferando los actos de corrupción que se pretenden erradicar.

Una vez analizado el tema anterior, es conveniente argumentar, que por todos los razonamientos planteados, es notoria la inminente necesidad de desincorporar del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el Poder Ejecutivo, puesto que adicional a los problemas que se observan por la intromisión de este ente, es claro también, la vulneración al principio de división de poderes, mismo, que prevalece en la estructura del sistema jurídico mexicano, como se profundizará en temas posteriores.

⁷³ Cárdenas Gracia, Jaime, “Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 22, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/4.pdf>, consultado el 12 de octubre de 2021.

2. 4. Afectación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa al principio de división de poderes

La organización y estructura gubernamental-política de un país, es uno de los temas más importantes que repercutirán en el funcionamiento de este, siendo conveniente señalar, que existen alrededor del mundo, múltiples sistemas de gobierno distintos unos de otros, toda vez que, cada nación tiene la libertad de determinar su forma de gobierno y la división del poder público.

Ahora bien, esta doctrina política a grandes rasgos, establece la división del poder en tres grandes órganos, dotándolos a cada uno de ellos con una serie de facultades específicas, mismas que no pueden ser ejercidas por los otros órganos, existiendo un equilibrio y control político en el Estado.

En atención a lo anterior, se abordará en este tema, la transgresión de esta doctrina política por medio del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que se señalará la afectación que conlleva la participación del Poder Ejecutivo en la función jurisdiccional de este órgano jurisdiccional, usurpando indirectamente las funciones de otro órgano público, misma situación será detallada mas adelante.

2.4.1. Teoría de la división de poderes

Referente a lo anterior, es menester señalar un sistema político establecido en la gran parte de los gobiernos de todo el mundo, como lo es la teoría de división de poderes, siendo conveniente precisar que "...en los últimos doscientos años no ha habido otra doctrina política con mayores repercusiones en la organización de los Estados modernos que la doctrina de la división de poderes del barón Montesquieu. Sin duda esta doctrina tiene antecedentes remotos en los pensadores griegos, especialmente Aristóteles, y antecedentes inmediatos en el inglés John Locke. Empero, Montesquieu es quien la formula con mayor precisión y claridad..."⁷⁴.

⁷⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio, *"introducción a la nueva administración pública de México"*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1425/10.pdf>, consultado el 13 de octubre de 2021.

Ciertamente, esta doctrina de estructuración política ha tenido y tiene una repercusión actual en los sistemas de organización política en casi todo el mundo, con todo esto, es prioritario desglosar en que consiste esta teoría sostenida por el filósofo Montesquieu, siendo oportuno precisar los puntos más trascendentes de su postura.

El estudio del sistema constitucional inglés permitió al barón Montesquieu llegar a los siguientes planteamientos:

- Las funciones del Estado son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.
- Para garantizar la libertad política de los individuos es indispensable que esas funciones se desempeñen mediante tres órganos diferentes del estado: el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.
- No deben reunirse dos funciones en un solo órgano, por ello conduce al absolutismo, es decir, al abuso del poder.
- La función ejecutiva y la función judicial tienen naturaleza: ambas atienden al cumplimiento o ejecución de las leyes, pero deben estar separadas en órganos o poderes diferentes porque las leyes que ejecutan son diferentes.⁷⁵

Concretamente, como lo señala este reconocido filósofo, él consideraba que para poder garantizar los derechos de los habitantes y lograr controlar el poder público, era necesario que se fraccionara las principales funciones del Estado en tres entes distintos, con potestades específicas para cada uno de ellos.

Lo que antecede, lo argumentaba, puesto que afirmaba que la acumulación de potestades o competencias en una sola persona (monarca), se asociaba a formas de estado autoritarios, en los cuales existía una inminente aplicación desmesurada de funciones, constituyen gobiernos tiránicos, sin ninguna medida de control, que garantizará los derechos de sus ciudadanos.

Por lo cual, a través de esta teoría, Montesquieu sostenía que solo con esta forma de organización, era posible establecer una serie de pesos y contrapesos entre los mismos poderes del estado, por medio del cual, se les dotara de

⁷⁵ Idem.

facultades en específico, que les permitieran a su vez, controlarse entre ellos, y no permitir actos autoritarios o abusos de poder.

Ahora bien, "...desde que México es un país independiente, se estableció con toda precisión que una de las bases de su organización política y de su estructura gubernamental era el principio de división del ejercicio del poder, el llamado división de poderes, que fijó la regla especial de esa fragmentación en el ejercicio de las actividades que corresponden al Estado y prohibió la reunión en una o más personas de esos poderes separados..."⁷⁶, situación que se encuentra regulada en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al precisar lo siguiente:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Como es de observar, en el sistema político mexicano, prevalece esta teoría de organización del poder público, señalando expresamente en la Constitución Federal uno de los puntos importantes señalados por Montesquieu, al prever que no podrán reunirse dos o más poderes de la unión en un solo individuo, por lo cual, objetivamente significa, que cada poder solo puede realizar las facultades específicas de cada poder, es decir, el Poder Legislativo de crear la norma jurídica, el Poder Judicial de administrar la justicia y el Poder Ejecutivo dirigir la administración pública del Estado, por ende, un poder no puede realizar las funciones de otro.

Sin embargo, en la actualidad en México, esta postura de la doctrina de división de poderes, sostenida por la Constitución Federal, se ve transgredida con la existencia y función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto

⁷⁶ Poder Judicial del Estado de Oaxaca, *Manual del Alcalde 2016. Colección del Poder Judicial del Estado de Oaxaca*, Escuela Judicial, México, 2016, p. 5, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/3.pdf>, consultado el 14 de octubre de 2021.

que como ha sido detallado a lo largo de todo este trabajo, este órgano jurisdiccional forma parte del Poder Ejecutivo.

Por lo cual, resulta contradictorio que la propia Constitución lo faculte para resolver las controversias suscitadas en materia administrativa entre autoridades y contribuyente, toda vez, que esta potestad jurisdiccional, le ha sido encomendada al Poder Judicial, consecuentemente, aplicando de forma estricta el principio de división de poderes, esta situación violenta esta postura adoptada por México.

2.4.2. Sistemas de interpretación de la división de poderes

A pesar de lo que antecede, como fue argumentado, es permitido por la propia legislación mexicana la dualidad de facultades entre los poderes de la unión, esto se debe, al sistema de derecho administrativo influenciado por este país en la aplicación de esta doctrina.

Se afirma lo anterior, puesto que existen dos sistemas de derecho contencioso administrativos, que tiene una manera distinta de percepción de esta postura de división de poderes, como lo son el sistema Francés y el sistema Anglosajón.

2.4.2.1 El sistema francés en la teoría de división de poderes

Ahora bien, referente al sistema francés, "...cabe mencionar que el contencioso-administrativo francés surgió de la interpretación del principio de la división de poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder respecto de otro..."⁷⁷

⁷⁷ Lucero Espinosa, Manuel, "La transformación del contencioso-administrativo en México", Boletín mexicano de derecho comparado, México, 2003, p. 755, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3766/4663p://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200012, consultado el 14 de octubre de 2021.

Primeramente, el sistema francés, parte del principio de no intromisión de los poderes públicos, existiendo una independencia entre ellos, sin ser sometidos unos con otros, ni mediar dependencia entre ellos, no obstante, realiza una interpretación más abierta de este principio, puesto que permite la colaboración o participación disminuida entre poderes, permitiendo la participación de más de un poder en un asunto determinado, como lo es, el caso de la designación de los magistrados integrantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2.4.2.2. El sistema Anglosajón en la teoría de división de poderes

En contra postura, el sistema anglosajón "...con otra interpretación del referido principio, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones..."⁷⁸.

Por otro lado, el sistema anglosajón, ostenta una perspectiva rigurosa de este sistema de división de poderes, determinando que solo cada uno de los poderes pueden ejercer las facultades establecidas en las leyes, por lo cual, todo lo relacionado a la potestad jurisdiccional estará a cargo del Poder Judicial, la iniciativa de leyes al Poder Legislativo y por último, todo lo administrativo al Poder Ejecutivo, por conclusión, este sistema de derecho no tiene fundamento en el sistema jurídico mexicano.

Claramente, analizados estos sistemas, es evidente la influencia del sistema francés en la interpretación y aplicación de división de poderes en el sistema jurídico mexicano, como lo afirma el magistrado Hallivis Pelayo, al argumentar que "...obviamente México se decantó por un contencioso de tendencia francesa. La diferencia radica en el principio de equilibrio de poderes y de división de poderes... Se escogió el modelo francés porque se pensaba que si en primera instancia el Poder Judicial juzgaba todos los actos del Poder Ejecutivo, entonces el Poder Judicial se convertiría en un supra-poder y se rompería el equilibrio de

⁷⁸ Ibidem, pp. 755-756.

poderes. Quisiera que tengamos presente cómo es México y porqué se tomó esa decisión desde 1936...”⁷⁹.

Como lo sostiene el autor, la aplicación del sistema anglosajón, implicaría otorgarle la potestad al Poder Judicial de resolver los conflictos que se susciten entre el Poder Ejecutivo y los habitantes, por consecuencia, se rompería el equilibrio de poder, al juzgar los actos de este poder, por lo cual, para preservar la independencia y equidad de poderes en el sistema jurídico, México optó por la interpretación del sistema francés, misma que a su vez, también se puede argumentar la invasión de competencias del poder ejecutivo al poder judicial, al dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la función jurisdiccional de sus propios actos.

2. 4.3. Crítica a la actual división de poderes

La división de poderes, ha funcionado como una estructura rectora del poder público alrededor de todo el mundo, profesando su clásica fragmentación del estado en funciones específicas, como ya fue analizado, no obstante, debido a la constante evolución global, existen en la actualidad muchas críticas en relación con esta teoría, al afirmar, que la división clásica del poder público ya ha sido superada, por lo cual, debe actualizarse a estos nuevos tiempos.

En línea de lo anterior, es de señalar que:

Desde su nacimiento la teoría de la división de poderes ha sido objeto de análisis crítico. Se ha señalado que la rígida y mecánica separación de los órganos que realizan las funciones del estado, a pesar de quedar consagradas en un texto legal, no permite operar el estado. Se ha dicho que la rigurosa separación de poderes es irrealizable, pues las autoridades del estado quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal si permanecieran encerradas dentro de una función

⁷⁹ Hallivis Pelayo, Manuel Luciano, “Foro Reflexiones sobre las tareas y retos de la Justicia Fiscal”, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2014, <https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/Memorias/Foro%20Reflexiones%20sobre%20las%20tareas%20y%20retos%20de%20la%20Justicia%20Fiscal/files/basic-html/page21.html>, consultado el 18 de octubre de 2021.

determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta.⁸⁰

Es de resaltar, como fue señalado, que si bien en la propia Constitución Federal de México, se establece la clásica teoría de división de poderes, es de mencionar, que existen supuestos y normas, que avalan en cierta proporción la actuación de los poderes públicos, en materia de competencia que no son originalmente de ellos.

Esto es así, puesto que de otra forma, en un estricto respeto a esta estructura política, resultaría imposible cumplir con los fines del estado, ya que existirían de alguna forma supuesto en los cuales los poderes públicos deben realizar actividades que no le correspondieran en base a esa doctrina.

Por ende, en la actualidad, es de señalar que este sistema ha sido superado en su versión clásica, a pesar de ellos, esto no quiere decir que el mismo se ha vuelto obsoleto, si no que, lo único que se afirma, es que ya no se puede concebir un apego total por parte de los estados, de acatar la tradicional teoría de división de poderes, por lo cual, es de afirmar por diversos juristas, que la misma se ha estado transformando al pasar de los años.

En apoyo a este argumento, el autor García Macho, expresaba que “...difícilmente puede mantenerse una configuración de la división de poderes que sea válida en todas las épocas, más aún si se tienen en cuenta las transformaciones sociopolíticas producidas desde entonces hasta nuestros días. Por otra parte, cada comunidad, dependiendo de su constelación de poderes, tradición cultural y jurídica y estructura política, tuene que buscar y encontrar un equilibrio de poderes adecuado...”.⁸¹

Desde luego, los contextos sociales y políticos de cada país son diferentes, por lo cual, no es viable pensar que una postura social o política puede tener los mismos efectos en todas por igual, por consecuencia, la estructura de división de poderes “...es un concepto que trasciende a cualquiera

⁸⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio, op. cit., p. 81.

⁸¹ García Macho, Ricardo, “Problemática de la división de poderes en la actualidad”, Revista de estudios políticos, Dialnet, México, 1986, pp. 178, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26919.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2021.

de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, por lo cual no son aceptables las dogmatizaciones hechas con este concepto, sino que éste tiene en cada época y comunidad sus propias peculiaridades...”⁸².

De esta manera, no se niega la prevalencia de esta teoría de diversificación del poder público, aunque, es importante destacar que la misma debe actualizarse acorde a las exigencias sociales y políticas del presente, como se analizará enseguida.

2.4.4. Evolución de la división de poderes

Es clara, la trascendencia de esta teoría elaborada por el gran filósofo Montesquieu, al sentar las bases esenciales de organización del poder público en los estados, a pesar de ello, es de precisar, como fue señalado, esta teoría ha evolucionado debido a las nuevas exigencias sociales, debiendo adecuarse los gobiernos a estas circunstancias para cumplir con los objetivos del estado.

Desde luego, “...en la actualidad, el derecho constitucional no considera que existan diversos poderes del Estado, sino más bien un solo poder estatal que se manifiesta de varias maneras, a través del ejercicio de determinadas funciones. En otras palabras, el Estado debe cumplir ciertas funciones y los destinatarios del poder resultan beneficiados si estas son ejercidas por diferentes órganos. Lo que se entiende por separación de poderes es en realidad la distribución de funciones estatales entre los diferentes organismos del Estado...”⁸³.

Como podemos observar, esta teoría ha sido interpretada por múltiples autores, señalando medularmente, que en la actualidad ya puede hablarse de solo tres órganos de gobierno, con sus funciones estrictamente específicas para cada uno, puesto que afirman, que existe solo una única potestad, que es la del estado, y este a su vez, delega determinadas funciones a determinados órganos, especificando que si estas funciones son desplegadas por diferentes órganos tiene mayor beneficio a la sociedad.

⁸² Ibidem, p. 179.

⁸³ Guzmán Napurí, Christian, “El origen y la evolución de la separación de poderes”, Universidad Continental, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-origen-y-la-evolucion-de-la-separacion-de-poderes>, consultado el 22 de octubre de 2021.

Sencillamente, esta evolución a la teoría, denota no restricción de facultades específicas a solo tres poderes, con esta interpretación, se abre la puerta, con el fin de crear otros diversos órganos con funciones específicas, que coexistan armónicamente, con los tres poderes tradicionales del estado (Poder Ejecutivo, Poder Judicial y Poder Legislativo).

En relación con lo anterior, es importante conocer lo argumentado por el autor López Olvera, al afirmar que "...si bien, la teoría de la división de poderes se ha transformado, y que lo correcto es hablar sobre funciones del gobierno. De tal forma, que quienes cumplen con estas funciones, deben ser llamados órganos, como es el caso del órgano legislativo, ejecutivo, judicial y constitucional autónomo..."⁸⁴.

Como fue comentado, la evolución a la teoría de división de poderes, contempla la integración de otros organismos distintos a los poderes tradicionales del estado, como lo son los organismos constitucionales autónomos, "...a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales..."⁸⁵.

Certeramente, la implementación de los organismos constitucionales autónomos, como órganos especializados para desarrollar facultades particulares, privilegia la transparencia y restringe la propagación de la corrupción en México, ya que, su actuación no está sujeta ni atribuida a ninguno de los poderes tradicional de gobierno, ya que, su estructura, competencia y operación, se encuentra regulada en la propia Constitución Federal, evitando de esta manera, lazos políticos entre los funcionarios públicos.

En ese sentido, diversos juristas apoyando esta nueva concepción de la teoría de división de poderes, ya que estos organismos autónomos, vienen a

⁸⁴ López Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas serie doctrina jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2020, p. 74, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6169-poderes-tradicionales-y-organos-constitucionales-autonomos>, consultado el 1 de noviembre de 2021.

⁸⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, "Órganos constitucionales autónomos", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Núm. 29, México, 2010, p. 253, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>, consultado el 3 de noviembre de 2021.

desempeñar tareas que tal vez, si fueran realizadas por alguno de los poderes públicos tradicionales, podrían ocasionar un conflicto de intereses o una intromisión a las facultades de los demás órganos, no obstante a esta afirmación, estos organismos autónomos, también son rechazados por una parte de la comunidad jurídica, puesto que, argumentan que los mismos, al ser totalmente autónomos e independientes del poder público, lo colocan fuera del estado.

De forma contraria, es de argumentar, que estos órganos cumplen con funciones específicas dotadas por el propio estado, a través de la Constitución Federal, por lo cual, de ninguna manera, es factible pensar que por las características de autonomía e independencia de este órgano, tenga como consecuencia, una alteración de la doctrina tradicional de división de poderes, o que se encuentre fuera de la estructura del estado, puesto que este último, es el encargado de crear a los mismos, por lo cual, se concluye que esta transformación de esta doctrina contemporánea constituye la evolución del estado constitucional de derecho.

Una vez explicado, la importancia e implicación de los organismos constitucionales autónomos, en la estructura de división de poderes del estado, además de considerar su aspecto de independencia e autonomía de sus funciones del poder público, por consecuencia, en el capítulo subsecuente será analizado con detenimiento la propuesta de integrar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como un órgano constitucional autónomo del estado mexicano, con el fin, de desligarlo totalmente de la participación política del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones de este organismo jurisdiccional.

CAPÍTULO TERCERO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

3.1. Origen y concepto de los órganos constitucionales autónomos

Los organismos constitucionales autónomos representan una alternativa factible para controlar y dispersar el poder en un Estado, además de realizar tareas o funciones específicas del mismo, con el fin de desempeñarlas con mayor eficacia e independencia, ya que no forma parte del núcleo de los poderes tradicionales de un gobierno, por ende es de considerar si este organismo institucional es la mejor alternativa para el eficaz y autónomo desempeño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, alejándolo completamente de la intromisión del Poder Ejecutivo en su estructura.

Por consecuencia, con el objetivo de esclarecer, si denominar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo es la mejor decisión para una impartición de justicia autónoma y veraz, se analizará a continuación el origen y conceptualización de estos órganos autónomos, y de esta manera, conocer si este órgano jurisdiccional es compatible con estas instituciones.

3.1.1. Origen

Remontando a los antecedentes de estos entes de gobierno, es importante señalar que la teoría de división de poderes ha constituido la base estructural y fundamental de la división del poder alrededor del mundo, como en el caso particular de México, estableciendo la tradicional diversificación del poder público en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como fue establecido con mayor profundidad en el capítulo que antecede, esto con la finalidad de no concentrar el poder en una sola persona, y evitar actos arbitrarios por parte de los titulares del poder.

Claro está que esta doctrina política, tuvo su origen producto de la necesidad que aclamaba la sociedad en siglos pasados, donde se establecieron durante muchos años gobiernos autoritarios, monárquicos y déspotas, donde solo existía una persona en el poder, por lo cual, es importante comentar que:

Durante el absolutismo, antes del siglo XVIII, el monarca concentraba todas las funciones en él, es decir, el gobierno tenía la característica de ser unipersonal y todopoderoso. Así, el rey solo era responsable ante Dios. Más adelante, a grandes rasgos, durante los movimientos de independencia y de las revoluciones del siglo XVIII, prevaleció la idea que si el poder no está limitado lleva al abuso y a la arbitrariedad. Se pensó que si el poder se distribuye entre varias instituciones u órganos del Estado, estos simultáneamente se controlarán, se distribuirán las facultades y ninguno de dichos poderes prevalecerá sobre los demás.⁸⁶

Por consecuencia, debido a las múltiples revolución y levantamientos sociales, fue que esta teoría sufrió una transformación contemporánea, esto debido al inminente cambio que se produce por la evolución de la sociedad y la forma de interactuar el Estado con la misma, produciendo que esta base de división de poderes posea un carácter flexible, y no en una interpretación rigurosa de la misma, donde solo se reconoce a los poderes reconocido por la misma, como los máximos entes del Estado, sino que, enfocando su interpretación como una colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones del poder público, priorizando a todos los órganos del Estado, por lo cual, se ha incorporado a este doctrina nuevas organismos, surgiendo los órganos constitucionales autónomos.

En relación con este tema:

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2005, menciona en el contenido de la respectiva ejecutoria, que surgen en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América, como consecuencia de la nueva concepción del poder, bajo una idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público. Con ello, la teoría tradicional de la división de poderes evolucionó, por lo que se dejó de concebir a toda la organización del Estado como una derivación de los tres poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo, y judicial). Actualmente se habla de que dicho

⁸⁶ Gutiérrez Ramírez, Miriam Marisol, "Organismos autónomos, ¿por qué son importantes en México?", Universidad ICEL, <https://www.icel.edu.mx/organismos-autonomos-en-mexico/>.

principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades confiadas al Estado.⁸⁷

Cierto es, que esta nueva adaptación a la doctrina de división de poderes, prioriza el desarrollo del Estado a través de sus funciones, sin darle tanto protagonismo a los tres poderes del Estado, ya que como fue mencionado, esta teoría ha evolucionado, y ha traído consigo la creación de estos organismos, que a su vez limitan el actuar de estos entes tradicionalistas, para desempeñar ciertas funciones específicas en el Estado.

En concordancia de lo anterior, "...Cárdenas Gracia afirma correctamente que la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales..."⁸⁸

Ahora bien, una vez revisado brevemente el surgimiento de los organismos constitucionales autónomos, es importante conocer la conceptualización de este, con la finalidad de analizar a profundidad todos los elementos que conlleva la implementación de estos entes, para estar en aptitud de resolver la idea principal de este capítulo, misma que señala si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa debe ser reconocido como un órgano constitucional autónomo.

3.1.2. Concepto

Para mayor entendimiento del concepto, se partirá revisando y analizando cada una de sus palabras que lo forman, para al final definirlo en su conjunto, y de esta manera tener una percepción global de su significado. De tal forma, se abordará el significado de la palabra órgano, tomado en cuenta en el ámbito del derecho, mismo que se define como "...cada una de las dependencias dotadas

⁸⁷ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, op. cit., p. 254.

⁸⁸ Valencia Carmona, Salvador, "El derecho mexicano y la autonomía", Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 12, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>

de funciones propias en que se dividen las administraciones públicas. Pueden tener o no personalidad jurídica propia...”⁸⁹

Como se puede observar, los órganos, en el contorno del derecho, se entiende como las dependencias o instituciones del Estado, mismos que realizan las actividades o funciones que le son designados por este último, a través de las leyes, reglamentos o los dispositivos jurídicos determinados.

A su vez, al establecerse como órganos constitucionales, se refiere a “constitucionales”, al hecho de que estas instituciones son creadas a partir de un mandato constitucional, es decir, se encuentran establecida su creación por la propia Constitución Federal, dotándola de la máxima jerarquización que se le puede dotar a una institución.

Por último, “...para abordar la concepción de autonomía que actualmente prevalece en nuestro derecho, conviene efectuar un primer acercamiento semántico. El término autonomía, de autos, por sí mismo y nomos, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado...”⁹⁰.

En el derecho público, este concepto sirve para dotar de la potestad o de imperio a un ente o institución público del Estado, para regirse a través de sus propias normas u órganos de gobiernos.

Ahora bien, una vez esclarecido todos los elementos de los órganos constitucionales autónomos, es posible explorar el concepto de estos, siendo retomados por el autor Ovalle Favela al señalar que:

Desde el punto de vista de las funciones máximas del Estado, se distinguen tradicionalmente la legislación, la ejecución y la jurisdicción... Sin embargo, más recientemente las Constituciones comenzaron a asignar funciones análogas en relevancia a las tradicionales, a instituciones no soberanas, las que asumen la figura de la autonomía constitucional. De tal forma, nos encontramos en presencia de órganos constitucionales autónomos. Esto es Órganos caracterizados por la

⁸⁹ Diccionario Prehispánico del Español Jurídico, “Órgano”, <https://dpej.rae.es/lema/%C3%B3rgano>

⁹⁰ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 2.

competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.⁹¹

De la explicación plasmada del autor, es de argumentar que los órganos constitucionales autónomos son aquéllos que principalmente no se encuentra vinculados con ninguno de los poderes tradicionales del Estado, por ende, trabajan de forma independiente, siendo facultados para realizar funciones específicas del Estado, por medio de la propia Constitución.

Ciertamente, con la creación de estos organismos, se permite una distribución de competencias y funciones dentro de la estructura funcional de un Estado, con el fin de hacer más eficaz el desarrollo de las actividades del Estado, con resultados de mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficientemente las exigencias de la sociedad.

3.2. Análisis de Organismos Constitucionales Autónomos en México

Una vez establecido, el origen y concepto de los órganos constitucionales autónomos, es importante analizar detalladamente todos los elementos que rodean la integración de estas instituciones públicas, así como se estudiará otras instituciones del Estado análogas a estos, con el fin de resolver que figura jurídica, es mayormente benéfica y adecuada para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para dejar de formar parte del Poder Ejecutivo.

3.2.1. Naturaleza Jurídica

Al hablar de la naturaleza jurídica de estos órganos autónomos, es prioritario a retomar lo señalado en capítulos anteriores, respecto a los movimientos revolucionarios que han pasado a lo largo de los años en México,

⁹¹ Ruiz, José Fabián, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", Scielo, núm. 37, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085

esto por consecuencia del excesivo poder de alguno de los poderes de la Unión, en este caso del Poder Ejecutivo.

Ciertamente, la propia historia de este país, ha sido enmarcada por un gran lapso de movimientos revolucionarios a través de los cuales, cada grupo de personas imponía sus propias leyes y forma de gobierno, por ende, no existía un real equilibrio y control entorno a las facultades de este poder público, y consecuentemente, existía un casi nulo control con relación a la revisión y control de sus actos con los habitantes.

Por lo cual, al pasar de los años, México fue aprendiendo de sus errores y evolucionando la estructura y forma de gobierno, para prever controles a los poderes públicos, y lograr un sistema de contrapesos y balance para que ninguno de ellos estuviera por encima de otros, razón por la cual optaron por crear órganos públicos desligados de la estructura tradicional de división de poder, para cumplir con actividades esencial del Estado, así como supervisar las acciones de los otros poderes públicos.

Hablando sobre la naturaleza jurídica de estos organismos, resalta a los ojos de los estudiosos del derecho, el hecho de que estos son establecidos y creados por la propia Constitución del Estado, además de dotarle a estos, su autonomía y competencia para desarrollar las actividades plasmadas por este texto legal.

Ciertamente, como fue señalado, estos órganos son instituidos por mandato constitucional, esto significa por consecuencias que son instituidos a través del Poder Legislativo, quienes tienen la facultad de legislar, y por ende, crear normas jurídicas, no obstante a esto, dichos organismos tienen una total independencia en relación con este y los otros poderes del Estado, teniendo una total libertad de actuación, sin influencia de ningún órgano del Estado.

Es de señalar, que desde su creación han existido dudas respecto a que lugar ocupan estos órganos en el Derecho Público, puesto que al no formar parte de los tres poderes tradicionales del Estado, gran parte de la comunidad jurídica, afirman que estos órganos no forman parte de la estructura política del Estado, y por ende, los consideran que están por encima del mismo Estado, por no formar parte de la división tradicional de poder, no obstante, si bien no forma

parte de ninguno de los tres poderes del Estado, si se encuentran dentro del sistema político mexicano, como se explicará detenidamente enseguida.

Se argumenta lo anterior, toda vez que si bien “debido a la función sui generis que desempeñan dentro del sistema político mexicano es difícil de establecerla, sin embargo, se considera que estos son personas de Derecho público que forman parte del Estado Mexicano y debe atenderse a la naturaleza de su función para determinar exactamente su naturaleza jurídica...”⁹².

Como se menciona, es claro que estas instituciones son entidades atípicas del sistema político mexicano, no obstante, esto no significa que se encuentra por fuera del Estado o por encima de este, o de igual manera, que sean superiores o tengan un valor mayormente jerárquico a la par de los tres poderes tradicionales, sino que, como se precisó en un inicio, la teoría de división de poderes, ha estado evolucionando, por lo cual, la Constitución Federal Mexicana, además de contemplar los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), también establece adicional a estos, otro tipos de instituciones u organismos, que ejercer directamente funciones específicas del Estado.

Sin ser óbice a lo anterior, los órganos autónomos desempeñar funciones específicas del Estado, por lo cual, esta condición dificulta el poder precisar cuál es su naturaleza jurídica, como lo resalta el autor Serrano Migallón al señalar que:

Puesto que la multiplicidad de sus funciones genera ambigüedades al momento de tratar de agrupar los rasgos que la caracterizan y el lugar que ocupan en el ordenamiento jurídico. Y es que el simple hecho de que un órgano haya sido creado por mandato del constituyente y se le otorgue cierto grado de autonomía, no resulta suficiente para considerarlo un órgano constitucional autónomo, ya que en muchas ocasiones éstos se encuentran incluidos en la estructura orgánica de los poderes tradicionales o no cumplen con alguna de las características que podrían

⁹² Guerra Reyes, Laura Isabel, “Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”, Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2014, <https://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>

determinar su adecuación al perfil o los fines que la doctrina ha adscrito a este tipo de órganos.⁹³

Indudablemente, existe confusión entorno a la determinación de los órganos autónomos, ya que no es solo el hecho de que se encuentren establecidos en la Constitución Federal y desempeñen una función específica del Estado, sino que deben observar, adicionalmente, una serie de características que en su conjunto los consagra como órganos constitucionales autónomos.

3. 2.2. Características

Claro está, que no cualquier institución jurídica establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es factible de determinarse como un Órgano Constitucional Autónomo, ya que estos organismos envuelven en su conjunto, múltiples características y aptitudes que deben de proveer para cumplir con la función de equilibrar el control de poder entre las instituciones del Estado, como lo es la independencia de su actuación respecto a estos, por lo que es importante desglosar cuáles son esas características.

Respecto a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteró al resolver, en sesión de siete de noviembre de dos mil seis, la controversia constitucional 31/2006, y de la cual emergió la jurisprudencia 20/2007, que establece:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la

⁹³ Serrano Migallón, Fernando, "Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México, Opera Prima de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 239, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/download/1573/1472>.

organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Como se puede observar de la jurisprudencia anterior, la Corte se pronunció entorno a estos órganos autónomos, determinando específicamente que características deben observar estos entes para ser considerados como autónomos, resaltando como primera característica, el hecho de estar establecidos directamente en la Constitución.

Esta característica, no se limita a simplemente estar establecido en la Constitución, ni al señalamiento de sus atribuciones, sino que "...determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su status institucional y su sistema de competencias, o, lo que es lo mismo, reciben ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y

posición de órganos...”⁹⁴, por lo cual, esto asegura su independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional.

Entorno a su segunda característica, señala la Corte, que estos órganos deben de mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir, apoyarse y ayudar en caso de necesitarse con otras instituciones públicas, pero nunca en una posición de supra subordinación entre ellos, existiendo una relación de paridad de rango, esto debido, a la independencia que tienen estos órganos, no obstante, esto no significa, que puedan ser supervisados por los otros órganos del Estado.

Como tercer características, señala el Alto Tribunal, que deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, respecto a la primera, se refiere como la aptitud de manejarse y autodeterminación por sí misma, es decir, crear sus propios ordenamientos internos para organizarse y estructurar a su conveniencia.

Ahora bien, respecto a la autonomía financiera, aborda “...la capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados...”⁹⁵.

Adicional a lo anterior, el tema de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, va más allá de lo anterior, constituyen otras interpretaciones en relación con el tema de la autonomía de estos.

Ciertamente, de forma complementaria, estos órganos públicos, también deben de tener autonomía respecto a los partidos políticos, conllevando que los integrantes de estos entes, sean personas con las capacidades técnicas suficientes para desempeñar con la mayor eficacia sus funciones, pero sin tener alguna afiliación política, por consecuencia, de igual manera, estos órganos deben de ser autónomos en relación con partidos políticos.

Lo anterior, cobra sentido, por lo argumentado por el autor Cárdenas Gracia, al señalar que los órganos autónomos, “...Son generalmente órganos

⁹⁴ Ibidem, p. 225.

⁹⁵ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, op. cit., p. 256.

técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder...”.⁹⁶

Claro está, que uno de los ideales más marcados por estas instituciones, es buscar que no se vean influenciados ni coludidos por cualquier grupo tanto público, privada, político, con el fin de asegurar la independencia y eficacia de sus funciones, por lo que, se considera que los órganos autónomos “...son ahora la culminación de la participación ciudadana puesto que sus dirigentes son ciudadanos interesados y comprometidos con específicos asuntos de interés público, pero ajenos a la política partidaria, y son ciudadanos que toman además decisiones públicas vinculantes...”⁹⁷.

Ahora bien, como cuarto característica, señala la Corte, que deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, lo cual queda evidentemente, comprobando al otorgarle la propia Constitución Federal, la atribución de impartir el derecho en materia administrativa, es evidente, que la función jurisdiccional, es una función primaria del Estado en beneficio de la sociedad, de verificar la actuación de las autoridades administrativas de México en contra de los contribuyentes, resultando primordial esta función.

3. 2.3. Justificación

Como se mencionó, estos órganos son resultado de una transformación democrática que se ha vivido en México, con la distinción muy marcada de buscar al pasar de los años dejar de monopolizar el ejercicio de poder en unas cuantas personas e instituciones, además, de instituir órganos encargados a su vez de vigilar y tener control de las acciones de estos poderes, “en ese sentido se considera que los órganos constitucionales autónomos en algunas funciones

⁹⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional. Estudios doctrinales/Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 180, 2000, p. 244.

⁹⁷ Ruiz, José Fabián, “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto”, Scielo, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000300159.

públicas son la vía tendente a fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política en un Estado de derecho...”⁹⁸

Basado en esta premisa, es que surgen la creación de los órganos constitucional autónomos, justificando su creación en “...una respuesta posgubernamental ante el escepticismo ciudadano acerca del compromiso (y la capacidad real) de los gobernantes, para atender y administrar de manera efectiva los asuntos públicos. Justamente para ello se establecen estas autoridades, por fuera de la “democracia partidizada” y ajena a sus juegos e intereses; para dar respuestas de política pública de largo alcance a problemas sociales reiterados, cuya resolución supone muchas veces decisiones electoralmente costosas, por lo que los partidos rehúyen de ellas...”⁹⁹.

Ciertamente, los ciudadanos al pasar de los años, han dejado de creer en la acción y eficacia de las instituciones tradicionales del Estado, esto debido a la creciente corrupción entre las autoridades, que toman como prioridad los interés propios que los de la sociedad, por ende, se busca por medio de los órganos autónomos, dejar a un lado la antigua estructura política y sus funciones, para dar paso a estos nuevos entes, especializados en sus tareas, sin relaciones partidistas o políticas, que puedan en algún momento mermar su actuación, por lo cual, estos órganos son la materialización de la exigencia social de cumplir con sus funciones efectivamente.

Otro aspecto importante que justifica la creación de los órganos constitucionales autónomos, es como ya se mencionó la especialización y profesionalización de sus funcionarios. En ese sentido, es de señalar que en la mayoría de los puestos de mayor cargo jerárquico de estos entes, se pide como requisito una formación académica especializada, así como una trayectoria profesional consagrada, lo que conlleva, a un desempeño de sus funciones

⁹⁸ Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 48, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>

⁹⁹ Fabian Ruiz, José, “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto”, Scielo, vol. 24, núm. 75, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000300159

totalmente integra con total imparcialidad al no pertenecer ni tener afiliaciones de ningún tipo.

No obstante lo anterior, es importante comentar la posición política del actual gobierno mexicano, en relación con los órganos constitucionales autónomos, ya que el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, argumenta que la existencia de estos entes resultan muy caros para el país, además de considerar que estos entes tienen criterio propio y no forman parte del gobierno, restándole fuerza al Poder Ejecutivo.

Por lo cual, propone su desaparición, y en su lugar, estas funciones sean absorbidas por las secretarías de Estado, para de esta forma centralizar el poder, si, embargo, esta propuesta de efectuarse es considerada por la comunidad del derecho como una regresión en México, ya que la función primordial de estos órganos es la de ser un ente de contrapeso en relación con los poderes tradicionales del Estado, para ponderar un sistema político equilibrado y evitar un ejercicio desproporcionado de facultades, por ende, dicha determinación por parte del gobierno resulta perjudicial para el país.

Por lo cual, una vez desglosado todos los matices que rodean a los órganos constitucionales autónomos, es prioritario conocer cuál es su regulación en el marco jurídico mexicano, por ende se abordará en el siguiente punto la integración de estos órganos en la Constitución Federal.

3.2.4. Fundamento constitucional

En atención a este tema, es prioritario señalar que específicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no prevé la figura como tal de los organismos autónomos, es decir, no especifica su concepto, función, modo de creación, ni menciona cuál es su posición en la estructura de gobierno, no obstante, estos órganos son señalados en múltiples artículos establecidos en la Constitución Federal, los menciona como parte integrante de la estructura política de gobierno, por lo cual, se citará a continuación algunos de los preceptos constitucionales donde se encuentran establecidos.

Por ejemplo en el artículo 105, fracción K, I, de la Carta Magna, establece los supuestos jurídicos en donde se pueden suscitar controversias

constitucionales, señalando a los órganos constitucionales autónomos como sujetos de este supuesto legal.

De igual manera, en el artículo 110 de la Constitución Federal, instituye quienes son los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, enumerando entre estos, a los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, por lo cual, en este precepto se les reconoce a estos, como parte integrante del marco político en México, como se aprecia enseguida:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

A su vez, en el artículo 122, fracción VII, de la Constitución Mexicana, al regular lo específico a la Ciudad de México, asienta que la misma contará con los organismos constitucionales autónomos que la propia Constitución prevé, por lo cual, a través de este precepto constitucional, reconoce a estos entes autónomos como parte del sistema político mexicano.

Como es de observar, la Constitución Federal no prevé, particularmente un fundamento constitucional como tal, sin embargo, es notoriamente reconocido estos órganos por el ordenamiento constitucional, al señalarlos en múltiples ocasiones dentro de los otros poderes tradicionales del Estado, así como las demás instituciones integradoras del gobierno mexicano, por lo cual, no cabe duda, de que los órganos constitucionales autónomos, forma parte esencial dentro del funcionamiento del Estado mexicano.

Ciertamente, como es mencionado, los órganos autónomos forman parte del Estado mexicano, aun cuando no existe un precepto legal especial donde se

prevea su conceptualización, integración, características o que rol específico cumple en el gobierno del Estado, toda vez que, en la actualidad existen distintos órganos autónomos en México, como por ejemplo la Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Fiscalía General de la República, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional Electoral.

Claro está, que la funcionalidad y el reconocimiento de los órganos constitucionales autónomos es totalmente acreditado en México, fungiendo como pieza clave para el desarrollo de las actividades del Estado, ya que citando lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la función de estos entes es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

3.2.5. Control de sus funciones

Ahora bien, una vez detallado todo lo que antecede, es importante señalar una limitante a sus funciones de estos órganos, toda vez, que ha estado en tela de juicio, si estos órganos se encuentran por encima de los poderes tradicionales del Estado, así como del Estado mismo, al no estar adscrito a ningún poder público, y por lo tanto, al ser totalmente autónomos, tiene la total libertad de realizar sin supervisión o control todos los actos administrativos que consideren conveniente realizar, sin embargo, esta apreciación es del todo incorrecta.

Primeramente, como ya fue analizado, si bien estos órganos no se encuentran bajo la tutela directa, o en la integración de los poderes tradicionales del Estado, esto no quiere decir, que se encuentren en un rango jerárquico mayor a esto, si no, que estos entes se encuentran en el mismo nivel dentro del sistema jurídico mexicano, que a su vez, mantienen entre ambas relaciones de coordinación, y otra de las más importantes, de control.

Ciertamente, la actuación de los órganos autónomos, no es para nada arbitraria, puesto que preliminarmente, solo puede realizar las facultades encomendadas en la propia Constitución, por lo cual, su campo de actuación es limitada al área especializada establecida en ella.

Posteriormente, es de precisar, que su actuación es revisada y supervisada por los poderes de la Unión, como por ejemplo el caso del Poder Legislativo, a quienes la Constitución les confiere una facultad exclusiva a la Cámara de Diputados, en el artículo 74, numeral VIII, mismo que reza:

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como se puede apreciar, la Cámara de Diputados tiene la facultad de designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos, por lo cual, es importante conocer cuál es la función de estos órganos de control, quienes "...de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es la unidad administrativa a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos..."¹⁰⁰.

A su vez, es de mencionar que "...los órganos constitucionales autónomos disponen de autonomía e independencia financiera, lo que significa que pueden

¹⁰⁰ Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, "Órgano interno de control", <https://www.tjaep.gob.mx/que-es-un-oic/>.

realizar sus presupuestos y ejercerlos de acuerdo a sus propias decisiones. Sin embargo, cabe aclarar que, aunque los órganos constitucionales autónomos realicen sus propios presupuestos, es la Cámara de Diputados quien debe aprobarlos y también pueda imponer recortes, con lo cual se abre la posibilidad de que la aprobación presupuestal se utilice como mecanismo de presión sobre los propios órganos...”¹⁰¹

Por lo cual, como es apreciable, el Poder Legislativo tiene diversos mecanismos de control ante los órganos constitucionales autónomos, si bien, no tiene injerencia en la toma de decisiones o la forma de actuar, si tiene facultades para supervisar que realicen debidamente sus funciones, además de aprobar y revisar su presupuesto, pudiendo reducir o alterar el mismo, adicional a lo anterior, la propia Constitución establece otros mecanismos de control específicos a algunos de los órganos constitucionales autónomos, como en algunos órganos autónomos, la Constitución Federal les obliga a presentar un programa de trabajo y un informe de actividades, ante los poderes de la Unión, en otros casos, también puede haber lugar a comparecencias ante los mismos,

En el caso del INE, existe una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, que tiene como tarea la fiscalización de todos los ingresos y egresos de la institución... relacionado con lo anterior, en los casos del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Nacional Electoral, la Constitución establece la figura de un contralor, la que no se establece para el caso de los demás órganos constitucionales autónomos.¹⁰²

Asimismo, en gran parte de estos entes, la Constitución establece que los mismos se regirán bajo el principio de transparencia y publicidad, con el fin, de que sus funciones puedan ser observadas por toda la población, así como las instituciones del Estado interesadas en supervisar su actuación, privilegiando

¹⁰¹ Fabián Ruiz, José, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, Scielo, núm. 37, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085.

¹⁰² Idem.

una actuación por parte de estos entes, clara y libre de actos de corrupción o encubrimientos al ser ampliamente visibles y verificables su trabajo.

Concluyendo este tema, es de señalar que todos los funcionarios de los órganos constitucionales autónomos mexicanos están sometidos a otro mecanismo de control, que es la establecida en el título IV de la Constitución, mismo capítulo que establece las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, siendo importante precisar, que los integrantes de los órganos constitucionales autónomos son considerados como servidores públicos, esto en fundamento al artículo 108 de la Constitución Federal, que establece que:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Por ende, al ser considerados como servidores públicos, de igual manera, el texto constitucional le impone la obligación de presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, con el fin, de prevenir el enriquecimiento ilícito y desvío de recursos públicos, por lo cual, la función de los órganos constitucionales autónomos como ha sido mencionado, en nada se encuentra en total arbitrio o libertad de actuación, por el contrario, están rodeados de distintos mecanismos legales de control y supervisión, por medio de los poderes tradicionales del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), por lo que se concluye que todas estas circunstancias garantizan y avalan la gran función que desempeñan estos órganos en las áreas de especialización que les fueron concebidas.

No cabe duda, que la creación de los órganos constitucionales autónomos, vienen a renovar la estructura política del país, ya que como ha sido señalado con anterioridad, "...entre las causas que motivan su creación se encuentran la pérdida de legitimidad social de las autoridades tradicionales, enmarcada por la complejidad creciente de la administración pública y de las tareas a su cargo, lo que requiere de funcionarios altamente capacitados y sin afiliación partidista o funcional, dado el desprestigio mencionado..."¹⁰³, por lo cual, como es mencionado, a través de estos órganos, se busca erradicar los actos de corrupción e influyentismo de los servidores públicos, por consiguiente, se busca que las personas que ostenten estos cargos públicos, sean personas altamente capacitados sin ataduras políticas ni partidarias, para desempeñar sus funciones con la mayor transparencia y perfección posible.

Ahora bien, una vez comentado, las características y peculiaridad que rodean a los órganos constitucionales autónomos, con el objetivo de demostrar si la designación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano constitucional autónomo es la mejor decisión, en el siguiente tema, se analizarán las distintas instituciones del Estado, para poder concluir que figura jurídica le permitiría impartir su función jurisdiccional totalmente autónoma.

3.3. Los Órganos Constitucionales Autónomos y otras Instituciones públicas del Estado.

La función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como ha sido objeto de estudio en los capítulos anteriores, es fundamental para consagrar el Estado de Derecho en México, es ser el órgano encargado de dirimir las controversias y conflictos jurídicos originados entre la Administración Pública Federal y los contribuyentes, siendo de este modo un contrapeso en contra del Poder Ejecutivo, es revisar si sus actos conllevan las formalidades exigidas por la norma.

Por lo cual, como se comentó al inicio de esta investigación, misma que redundante en el sentido de denominar a este tribunal jurisdiccional como un organismo constitucional autónomo, es la mejor decisión para lograr el objetivo

¹⁰³ Idem.

de esclarecer la impartición de justicia administrativa, y disipar todas las dudas en relación con la participación del propio Poder Ejecutivo en este órgano jurisdiccional.

Sin perder de vista lo que antecede, con el fin de contrastar esta propuesta con otras alternativas expresadas por la comunidad del derecho, en el sentido de analizar si existen otras vertientes que pueden utilizarse para solucionar este problema, por ejemplo, estudiar otras instituciones o personas del derecho público, que pueden ayudar a fortalecer la objetividad del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o si bien, si la mejor opción es integrar la jurisdicción contenciosa administrativa al Poder Judicial de la Federación, por ende dichas alternativas serán examinadas a continuación, para conocer que opción es la más favorable para la impartición del derecho en materia administrativa.

Para comenzar es importante mencionar que “...una herramienta indispensable del derecho administrativo para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la concentración, desconcentración y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan, pues la racionalización del funcionamiento de la administración pública, constituye el objeto común de las cuatro...”¹⁰⁴.

Ciertamente estas formas de organización son prioritarias para el adecuado funcionamiento en todos los ámbitos del derecho, ya sea político, administrativo, económico y social, por ende, se empezará por analizar y dilucidar, por lo cual, resulta importante conocer su composición y función en la administración pública, y resolver si algunas de estas formas organizativas pueden resultar convenientes para adoptarlas este órgano jurisdiccional con el fin de realizar con mayor eficacia sus funciones.

De primera cuenta, se estudiará la centralización en el ámbito de la administración pública, misma que se define como “...una forma de organización administrativa que se caracteriza por el establecimiento de una estructura

¹⁰⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, grandes temas constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 94, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>

jerárquica, en virtud de la cual los órganos inferiores se encuentran subordinados a los órganos superiores, y estos a su vez, se encuentran subordinados a los de mayor jerarquía y así sucesivamente hasta llegar a la cúspide en donde se encuentra el titular del Ejecutivo Federal...¹⁰⁵.

Asimismo, en segundo plano, se hablará de una variante de la centralización, como lo es la desconcentración administrativa, se precisa la denominación de variante, toda vez que "...La desconcentración administrativa es entendible como el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, ya sea preexistente o de una nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada..."¹⁰⁶.

Claro está, que en el caso de la desconcentración administrativa, el poder y el órgano más importante sigue siendo el Poder Ejecutivo, a través del cual se delega el poder a sus inferiores, sin embargo, a estos órganos desconcentrados, se les otorga la facultad de tramitar y resolver sus actos administrativos o procedimientos en los que sean competentes, no obstante, su normatividad, planeación, organización, control, le pertenecen a los órganos superiores, por ende solo gozan de una pequeña libertad de decisión.

Por último se abordará, otra forma de organización administrativa, que derivada de igual forma de la centralización, como lo es la descentralización, a través de la cual se "...tiene a transferir de un punto central de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos, en favor, de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, más no en una relación jerárquica, respecto del centro..."¹⁰⁷, por lo cual, estos órganos auxilian al Poder Ejecutivo operativamente en el ejercicio de sus atribuciones, teniendo

¹⁰⁵ Hernández Sánchez, Mónica Alejandra y Leal Gutiérrez, María Elena, "La administración pública", Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 23, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/download/410/371>,

¹⁰⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 94,

¹⁰⁷ "La descentralización administrativa", Universidad Nacional Autónoma de México, p. 35, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/6.pdf>

cierta autonomía, no están sujetos a la jerarquía del poder de la administración centralizada, teniendo autonomía presupuestal, técnica y operativa.

Ahora bien, después de conocer lo que engloba las distintas formas de organización administrativas, cabe recalcar que la forma descentralizada es la vertiente que armoniza más con la forma de operación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que nos podría llevar a afirmar, que en la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se puede equiparar a ser un organismo descentralizado de la administración pública.

Se comenta lo anterior, toda vez que la descentralización administrativa comparte ciertas características igual que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez que ambos tienen autonomía presupuestal, técnica, operativa y se encuentra fuera de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

No obstante, es menester precisar, que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no es considerado por nuestro sistema jurídico como un organismo descentralizado, si bien, comparten ciertas similitudes, es de resaltar que a su vez, cuentan con distinciones relevantes que lleva a la conclusión de que son órganos con naturaleza jurídica totalmente distintas, que no permitiría una adecuación de este órgano jurisdiccional con esta, así como con ninguna forma de organización pública administrativa.

Se asevera lo que antecede, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cuenta con una total autonomía económica, para establecer su presupuesto, contrario en el caso de los órganos descentralizados quienes en muchas ocasiones no tienen una autonomía económica propia, correspondiendo a otro organismo del Ejecutivo ejercer control sobre los mismos.

Una vez analizado este tema, es de concluir que ninguna de las institución pública del Estado, son compatibles o convenientes con la integración y función del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, además, de resaltar, que en el caso de los organismos desconcentrados y descentralizados, a estos entes le son delegados facultades y atribuciones que le son propias al Poder Ejecutivo, circunstancia que no ocurre en este órgano jurisdiccional, puesto que la función de aplicación del derecho y la resolución de conflictos, le compete al Poder

Judicial de la Federación, por lo cual, el Poder Ejecutivo está imposibilitado de delegar esas facultades, debido a que no le compete.

3.4. Integración del contencioso administrativo al Poder Judicial de la Federación

Analizando, otra alternativa, se prevé la integración del contencioso administrativo al Poder Judicial, es de resaltar que esta alternativa no es para nada improvisada o sin sustento, toda vez, que antes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, mismo que tenía la facultad de resolver las controversias en materia administrativa, es de precisar que la jurisdicción en materia administrativa, era competencia del Poder Judicial de la Federación, mismo que se encargaba de dirimir dichas controversias, como se abordará de forma breve enseguida.

Ciertamente, la competencia del Poder Judicial en materia contencioso-administrativa se encontraba sustentado en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, en la cual se establecía en su artículo 97, fracción I, mismo que versa:

Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

Como se puede observar, la propia Constitución Federal, les delegó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales. Este precepto constitucional fue interpretado por los juristas como el sustento constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre conflictos entre particulares y la Administración Pública Federal; sin embargo, otros juristas no compartían ese criterio, y señalaron que dicho precepto no establecía específicamente la competencia contenciosa administrativa, por lo cual, deberían de prevalecer los Consejos de Estado implementados forzosamente

por emperadores en México en 1853 y 1865, sin perder de vista esto, el Poder Judicial siguió conociendo de la materia administrativa.

Por lo cual prevalecía, la afirmación entre la comunidad del derecho mexicano, en relación con la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa, puesto que consideraban inverosímil la instauración de los tribunales administrativos fuera de la esfera orgánica del Poder Ejecutivo, ya que no era viable que el Poder Ejecutivo, realizará las funciones del Poder Judicial. Por ende, era mayormente conveniente que se siguieran tramitando ante el Poder Judicial de la Federación la materia contenciosa administrativa, situación que siguió permeando hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

Cierto es, que al expedirse la Constitución de 1917, de nueva cuenta, renace la disputa con relación a la posibilidad de instaurar el tribunal contencioso administrativo, pues en el texto de la fracción I, del artículo 104, en su artículo 104, se señala que

Artículo 104: Corresponde a los tribunales de la Federación a conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales”.

Lo que para algunos juristas, interpretando la citada disposición a contrario sensu, impedía a los tribunales de la Federación conocer de aquellas controversias que no fueran exclusivas de la materia civil o criminal. No obstante dicha discusión, fueron los tribunales del Poder Judicial de la Federación los que continuaron conociendo de la materia.

Por lo cual, como fue afirmado, el Poder Judicial de la Federación ya estuvo en su esfera competencial lo relacionado con los conflictos jurisdiccionales de la materia administrativa, misma como ya fue señalado en capítulos anteriores, esta fue delegada al antes Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin embargo, han pasado 85 años, desde que se acogió dicha determinación, por lo cual, resulta interesante analizar nuevamente esta postura, en el sentido de incorporar al Tribunal Federal de

Justicia Administrativa, a la estructura orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Se argumenta lo que antecede, toda vez que el contexto político, social y jurídico en la actualidad en el Estado mexicano, son muy diferentes al tiempo en que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, consecuentemente, es interesante profundizar sobre el tema, con el fin de dilucidar si esta modificación a la estructura organizacional de este órgano jurisdiccional, contribuiría a consagrarlo como un verdadero Tribunal de justicia administrativa.

En ese contexto, resulta importante analizar lo argumentado por el autor Amaya Coronado al señalar que:

La garantía de imparcialidad que todo proceso debe de contener, se ve severamente limitada por la intromisión política del Ejecutivo, toda vez que los encargados de resolver las controversias en los tribunales administrativos y laborales locales, son personas cuya designación interviene alguna Secretaría, Dirección o directamente el Gobernador del Estado. Por lo tanto, las posibilidades de que un ciudadano pueda lograr su pretensión en un juicio ante alguno de estos órganos, son severamente limitadas. Es por ello por lo que no solo es necesaria la incorporación de los tribunales mencionados a los Poderes Judiciales locales, sino que sus integrantes deben formar parte de la carrera judicial, obligatoria para quienes aspiren a ocupar u ostentar un cargo público de carácter jurisdiccional, sujetándose a los principios de honorabilidad, excelencia, profesionalismo, objetividad e independencia.¹⁰⁸

Como puntualmente lo argumenta el autor, y como se ha reiterado a lo largo de esta investigación, es totalmente notoria y perjudicial la intromisión del Poder Ejecutivo en este órgano jurisdiccional, por ende, considera el autor, que esta situación, limita las posibilidades de los ciudadanos, de obtener una impartición de justicia esclarecida y autónoma, situación que considera, no pasaría con la incorporación al Poder Judicial de la Federación, ya que este ente cuenta con un procedimiento de carrera judicial, de sus servidores públicos, quienes son

¹⁰⁸ Amaya Coronado, Rubén, "Los grandes problemas nacionales", Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, pp. 5-6, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-29-08.pdf>

sujetos a múltiples capacitaciones, exámenes, convocatorias, para poder ostentar un cargo público en estos órganos jurisdiccionales, lo cual privilegiaría el conocimiento jurídico, por encima de las relaciones políticas con los titulares de las instituciones públicas.

Adicional a lo anterior, se comenta, que debe existir una unificación en torno a la potestad jurisdiccional, es decir, que se concentre en el Poder Judicial de la Federación, y no se distribuya a otros organismos (como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa) las competencias administrativas, puesto que de este modo, "...se evitarían duplicidades y disfuncionalidades en el ejercicio de la potestad jurisdiccional encomendada al Poder Judicial. No se violentarían o cuestionarían los principios de independencia, unidad y exclusividad de jurisdicción, que requiere el Poder Judicial para desarrollarse en un verdadero estado de derecho, pues la resolución de controversias sería exclusiva de este Poder...."¹⁰⁹.

En concordancia a lo anterior, también es señalado, que por el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, desempeña una función jurisdiccional, basados en la teoría de división de poderes adoptada por el Estado mexicano en el artículo 49 de la Constitución mexicana, se da por entendido que forma parte del Poder Judicial, argumento anterior, que es abordado por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, al señalar que "...es válido afirmar que es un órgano judicial aun cuando no lo incluya en su enumeración el artículo 94 Constitucional, pues para ello basta con la división tripartita que al respecto hace el artículo 49 de nuestra Carta Fundamental..."¹¹⁰.

No obstante a lo anterior, este autor, realiza una crítica a la competencia que tiene los Tribunales Colegiados del Poder Judicial, en el sentido, de que estos entes tienen la facultad de resolver los amparos directos y recurso de revisión fiscal, interpuesto en los juicios contenciosos administrativos, al

¹⁰⁹ Cámara de Diputados, "Que reforma y adiciona los artículos 27, 73, 94, 97, 100, 101, 105, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer el Poder Judicial", México, 2004, https://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/refconst_lixa/html/104.htm.

¹¹⁰ Armienta Calderón, Gonzalo M., "El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración orgánica al Poder Judicial e independencia jurisdiccional", *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2001, p. 143, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1437/9.pdf>

determinar que “...la materia tributaria como la administrativa poseen una naturaleza compleja, rigurosamente técnica, sólo accesibles a los expertos...por tanto, que el juez constitucional sea quien transite por el intrincado laberinto de la cotidiana aplicación de las disposiciones administrativas y fiscales, genera una fuerte incertidumbre en cuanto a la impartición de justicia...”¹¹¹.

Ciertamente, el Dr. Armienta Calderón, resalta, la falta de capacitación y especialización en la materia administrativa por parte de los jueces constitucionales integrantes al Poder Judicial, y determina que solo puede interpretar y calificar imparcialmente la aplicación de la ley administrativa quien tiene una dedicada especialización en el complicado ámbito de las leyes administrativas, como lo ha hecho el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de sus miembros, quienes ostentan una basta carrera profesional en el ámbito del derecho administrativo y tributario.

Una vez explicado estos razonamientos, el autor asevera que no se debe de trasladar la competencia contenciosa administrativa directamente a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, sino que, se debe de integrar orgánicamente y administrativamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en esta unidad judicial, sin perder los atributos y la organización funcional de sus atribuciones, que les ha permitido desempeñar correctamente su función jurisdiccional, por lo que en este caso, propone el autor, que se “...le atribuya al Consejo de la Judicatura Federal las facultades de administración, vigilancia, aprobación del proyecto anual de egresos del Tribunal, para que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, disciplina, implantación de la carrera judicial, nombramiento, remoción, suspensión y destitución de magistrados...”¹¹²

De esta manera, considera el autor, que adoptando estas medidas, se fortalecerá “...la estructura orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin que ello implique una dependencia funcional, en el orden jurisdiccional, con los demás órganos de justicia que comprenden el Poder

¹¹¹ Ibidem, p. 144.

¹¹² Ibidem, p. 148.

Judicial. Se declararía a dicho Tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia...”¹¹³

Claro está, como fue expuesto, desde hace varios años ha ido creciendo la propuesta tentativa de incorporar la jurisdicción contenciosa administrativa al Poder Judicial de la Federación, esto con la justificación, de que este ente, ejerce la función de administrar justicia dentro del estado mexicano, por lo cual, es inherente que el mismo, debe resolver todos los conflictos jurisdiccionales de cualquier materia, toda vez que la propia Constitución Federal le especifica esa atribución, además, señalan certeramente, que es incorrecto que el propio Poder Ejecutivo tendrá participación directa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya que de esta manera, ejercer dos de los poderes de la Unión, el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, siendo contraria esta práctica a la teoría de división de poderes, misma que se encuentra adoptada en nuestro sistema jurídico mexicano, como ya ha sido señalado.

Es de concordar, lo dicho por los autores, toda vez que la interpretación realizada a la principio de división de poderes por estos autores, es la referente al sistema Anglosajón, mediante la cual “...atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones...”¹¹⁴, no obstante, es importante resaltar, que existe otra interpretación a dicha teoría, correspondiente al sistema francés.

El sistema francés determina que este principio de división de poder, “...plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder respecto de otro...”¹¹⁵, por

¹¹³ Ibidem, p. 150.

¹¹⁴ Lucero Espinosa, Manuel, op. cit., pp. 755-756.

¹¹⁵ Idem.

consiguiente, el hecho de querer incorporar la materia contenciosa administrativa a la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación, violaría de igual forma dicho principio, toda vez que existiría la dependencia del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, al estar sometidos a la resolución de los conflictos en materia administrativa bajo este órgano.

Sin perder de vista lo anterior, es de resaltar, que la alternativa propuesta por el Dr. Gonzalo Armienta Calderón, resulta muy adecuada y puntual, en lo referente a no ceder el control funcional y decisorio de la materia contencioso administrativa al Poder Judicial, al proponer trasladar orgánicamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a ese órgano, y que este último, continúe con su personal y con la atribución jurisdiccional en la materia, sin que esto implique una dependencia funcional o estratégica con este ente, además, de señalar otras modificaciones en relación con la organización de las salas regionales, proponiendo Salas unitarias y no colegiadas, con el objetivo de simplificar la impartición de justicia, al ahorrarse los tiempos de pasar por turnos los proyectos de las sentencias, para buscar la aprobación de los otros magistrados, que en casi todos los casos aprueban los proyectos.

Adicional a lo anterior, certeramente, la propuesta de crear Salas Superiores Colegiadas, con la competencia de resolver los recursos procesales que se interpongan en contra de las sentencias emitidas por las Salas Regionales, con el objetivo de que dichos recursos sean estudiados y resueltos por personas especializadas en la materia, con amplia trayectoria profesional, con una ética intachable, y así, evitar que estos medios de defensa, sean conocidos y resueltos, por un órgano distinto al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quienes no tienen la misma capacidad y conocimientos, para administrar justicia en materia administrativa.

No obstante esto, como fue señalado, el incorporar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa al Poder Judicial, provocaría las mismas inconsistencias y dudas, que ha estado generando la participación del Poder Ejecutivo, en este órgano jurisdiccional, al considerar que violenta de igual forma el principio de división de poderes, puesto que si bien, se buscaría adherirse el Tribunal Fiscal a ese poder de la Unión, sin perder su autonomía funcional y jurisdiccional, también es cierto, que al otorgarle a este último, las facultades de administración,

vigilancia, aprobación del proyecto anual de egresos del Tribunal, para que se incluya en el del Poder Judicial de la Federación, disciplina, implantación de la carrera judicial, nombramiento, remoción, suspensión y destitución de magistrados, es evidente, la intromisión y afectación que pudiera ocasionar este control político en contra de la jurisdicción administrativa.

Por lo cual, dicha situación, generaría la misma desconfianza que provocaba la participación del Poder Ejecutivo, puesto que si bien, lo que se busca con una estructuración de división de poderes, es un sistema de contrapesos entre los poderes de la Unión, la incorporación de la competencia jurisdiccional administrativa, ocasionaría un control directo a la actuación de la administración pública por parte del Poder Judicial, puesto que las facultades que tendría a su favor, pudiesen repercutir en la toma de decisiones de este órgano jurisdiccional.

La conclusión anterior, no quiere decir, que se afirme que la actuación del Poder Judicial se encuentre viciada o se haya comprobado actos de corrupción en sus resoluciones, sin embargo, con estas propuestas se busca despejar todas las dudas e inconvenientes en torno a la autonomía de actuación y organización del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que, se refuerza la propuesta tendiente a designar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano constitucional autónomo, misma propuesta que será establecida y analizada enseguida.

3.5. Tribunal Federal de Justicia Administrativa como Órgano Constitucional Autónomo.

Como se ha analizado, el cargo jurisdiccional realizado por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, constituye una garantía al derecho de acceso a la justicia en materia administrativa en favor de toda la población, de igual manera, este órgano tiene la función a su vez de constituir un medio de control y revisión de la actividad de la Administración Pública Federal, a lo largo de todas las autoridades administrativas, por lo cual, es de considerar que su actividad jurisdiccional constituye una área estratégica y de especial interés en el sistema jurídico mexicano.

Por lo cual, en el presente tema se analizará la propuesta tendiente a denominar y constituir al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo, al considerar que este órgano jurisdiccional reúne todas las condiciones y requisitos necesarios para ser reconocido como tal, además de considerar, que a través de esta designación, se evitarían los problemas y dudas originadas por la participación del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones estructurales en ese tribunal, así como, la inclusión que señalan muchos autores en relación a que el mismo forma parte a su vez del Poder Judicial de la Federación, al realizar la función jurisdiccional, por lo cual, se considera que es la mejor opción para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3. 5.1. Situación jurídica de los Tribunales Administrativos locales

En refuerzo de lo anterior, es de señalar que “...en el caso de los TJA se ha dejado a libertad del orden normativo de las entidades federativas darles la naturaleza jurídica que consideren pertinente. En estos días, más de dos terceras partes de los 33 TJA (uno federal y 32 locales) cuentan con la naturaleza jurídica de OCA. Este hecho deja patente la convicción de buena parte de las entidades federativas respecto de la pertenencia de esta figura para la impartición de justicia administrativa...”¹¹⁶.

Ciertamente en la actualidad, 24 de los 32 Tribunales Locales de Justicia Administrativa a lo largo de las entidades federativas de México, cuentan con la naturaleza jurídica de organismo constitucional autónomo, y los otros ocho restantes (Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala), sus tribunales administrativos cuentan con otra naturaleza jurídica, ya sea adscrito al Poder Judicial de la Federación, al poder Ejecutivo o simplemente como en el caso particular del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se considera un tribunal especializado en la materia, no obstante, es de señalar, que en múltiples de estos caso mencionados, estos órganos jurisdiccionales cuentan con características o peculiaridades de órganos

¹¹⁶Zeind Chávez, Marco Antonio, “La autonomía constitucional de los Tribunales de Justicia Administrativa locales”, Nexos, México, 2011, <https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/la-autonomia-constitucional-de-los-tribunales-de-justicia-administrativa-locales/>

autónomos, por lo cual, deja tendiente la posible integración a ser órganos constitucionales autónomos.

En razón de lo anterior, ha quedado demostrada la real naturaleza jurídica de los tribunales administrativos, al ser constituidos como órganos constitucionales autónomos la mayoría de los tribunales administrativos estatales, por lo cual, esta tendencia que va en crecimiento, debe de servir como modelo para transformar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la finalidad de mejorar la función pública llevando consigo un fortalecimiento al pacto federal, al consagrar un medio o ente idóneo para aplicar el derecho en relación a la actividad de la administración pública federal.

Adicional a lo anterior, es de puntualizar que gran parte en la comunidad del derecho, considera al Tribunal Federal como un órgano constitucional autónomo, como lo comenta la maestra Gabriela Bishel Díaz de León, al establecer que "...identifican al Tribunal ya como Órgano Constitucional Autónomo, por el hecho de que cuenta con autonomía presupuestal, por regirse por su Ley Orgánica y su Reglamento Interior; asimismo, porque tiene plena autonomía para dictar sus fallos, tal como prevé el artículo 73 fracción XXIX-H Constitucional, no obstante lo anterior, aún forma parte de la Administración Pública Federal..."¹¹⁷

Como lo menciona la autora, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ya es considerado como un órgano autónomo, no obstante, resulta prioritario para el presente tema, determinar si realmente este órgano jurisdiccional reúne todas las características que rodean a los órganos constitucionales autónomos, con el fin de esclarecer la evidente y tendiente adopción de la naturaleza jurídica de estos entes.

3.5.2. Cumplimiento de los requisitos de los órganos constitucionales autónomos

Atendiendo lo anterior, como fue especificado en el apartado de características del presente trabajo, se especificó que la Corte determinó particularmente las características que deben revestir estos órganos, señalando

¹¹⁷Díaz de León, Gabriela Bishel, "Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano constitucional autónomo de facto", Colegio de Abogados Fiscalistas y Administrativistas del Estado de Jalisco, A. C., México, <https://acortar.link/SEsQCz>.

entre las cuales: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; c) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

Ahora bien, analizando estas características, conforme al primer punto, es indudable que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 73, fracción XXIX-H, mismo que fundamenta la existencia, funcionamiento, estructura, procedimiento de este organismo jurisdiccional, por ende cumple con este requisito.

Respecto, a la segunda característica, es de precisar que la Constitución Federal, su propia Ley Orgánica, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoce su autonomía funcional, financiera, al facultarlo de todas las atribuciones necesarias para formular, modificar, aprobar y administrar su propio presupuesto, así como, consagra su autonomía funcional, al encomendar a la Junta de Gobierno y Administración, como el órgano del Tribunal que tendrá a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, y contará con autonomía técnica y de gestión para el adecuado cumplimiento de sus funciones, de igual forma se encuentra revestido con plena autonomía jurisdiccional para emitir sus resoluciones.

En referencia al tercer punto, es indudable que el Tribunal mantiene relaciones de coordinación con los demás poderes y órganos del Estado, no solo para gestionar los elementos necesarios para su funcionamiento sino también para el logro de las atribuciones estatales encomendadas, como es el caso de la integración de este órgano jurisdiccional al Sistema Nacional Anticorrupción, este último siendo "...el espacio de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de

recursos públicos...”¹¹⁸, por lo cual, queda esclarecida la cercana relación de este órgano con las distintas instituciones públicas de todo el país.

Asimismo abordando el último punto, es notorio que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ejerce “...funciones inherentes al estado, como son las funciones jurisdiccionales en materia fiscal y administrativa que requieren ser atendidas no solo en beneficio de los justiciables sino de la sociedad en general...”¹¹⁹, por lo cual es evidente que se colma este requisito, al ser el ente facultado para resolver las controversias legales entre los contribuyentes y la Administración Pública Federal, funcionando como revisor de la actividad del Estado.

Por lo expuesto, queda plenamente comprobado, la acreditación de todos los requisitos señalados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para considerarse al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como un órgano constitucional autónomo, reforzando lo anterior, el hecho de que más de las tres cuartas partes de sus similares Tribunales Administrativos locales, en su mayoría ya revisten esta cualidad, por lo cual, al denominar a este honorable tribunal federal como un ente totalmente autónomo a la luz y observancia, de todas las instituciones y autoridades de México, se le reconocería la necesidad e importancia que tiene la función jurisdiccional de este tribunal en el sistema mexicano, además, finalmente se le reconocería específicamente como parte integrante de la estructura del Estado mexicano, sin pertenecer a ninguno de los poderes de la Unión.

Claro está, que “...brindar autonomía constitucional a los TJA permite un mejor ejercicio de la función pública y resulta imprescindible para brindar justicia sin intromisiones. Sumado a ello, los importantes avances que se han tenido en este rubro (y en algunos otros más específicos dentro de la justicia administrativa) en las entidades federativas contribuyen de manera decidida a

¹¹⁸ Sistema Nacional Anticorrupción, op. cit.

¹¹⁹ Mosri Gutiérrez, Magda Zulema, Naturaleza Autónoma..., cit., p. 2.

consolidar la libertad de configuración con que ellas cuentan y, por ello, a un contundente fortalecimiento del federalismo...”¹²⁰

Para finalizar, si bien, como fue comentado, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cumple con los requisitos para constituirlo como órgano constitucional autónomo, también es cierto, que la futura denominación señalada, provocaría algunas reformas y modificaciones en torno a este órgano jurisdiccional, con el fin de adecuar totalmente su funcionamiento, organización y operatividad, en vías de cumplir con la finalidad de no intervención directa de ningún poder público, para asegurar su imparcialidad y autonomía, mismas adecuaciones que serán examinadas enseguida.

3.6. Reformas estructurales en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La denominación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo, generaría la necesidad de realizar diversas reformas y modificaciones tanto a la Constitución Federal, así como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debido a adecuar esas legislaciones, para hacer que este órgano jurisdiccional sea compatible con los lineamientos y estructura de los órganos autónomos, por lo cual, a continuación se expondrán dichas modificaciones y adecuaciones mencionadas.

3.6.1. Reconocimiento como órgano constitucional autónomo

En primer lugar, resulta prioritario realizar diversas reformas constitucionales al artículo 73, fracción XXIX-H, toda vez, que en este precepto constitucional prevé la creación, organización y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por ende, es necesario adicionar al primero párrafo, el texto que señale *“El Tribunal es un órgano constitucional autónomo; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y cuenta con autonomía técnica, de gestión, presupuestal y administrativa.”*, así mismo, se deberá insertar dicha leyenda en el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con el fin de constituirlo legal y constitucionalmente, como un órgano constitucional autónomo, así como, ser compatible este órgano

¹²⁰ Zeind Chávez, Marco Antonio, op. cit.

jurisdiccional federal, con sus demás órganos homólogos de carácter estatal, los cuales en su mayoría ostenta la peculiaridad de ser reconocidos como órganos constitucionales autónomos, como se establecido anteriormente.

3. 6.2. Modificación al procedimiento de designación de magistrados

Posteriormente, en el mismo precepto constitucional en sus párrafos sexto y séptimo, es necesario realizar una modificación a dichos texto, toda vez que los mismos otorgan la facultad al Presidente de la República Mexicana, de designar a los magistrados tanto de Sala Superior, como de Sala Regional, de igual forma, se tendría que reformar el artículo 43 párrafo primero y segundo, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, toda vez, que de igual forma, ratifica dicha facultad del Ejecutivo Federal, además de ampliar dicha atribución, al determinar que de la misma forma, designará a los magistrados de la Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas y a los magistrados supernumerarios.

Por ende, como se ha reiterado y argumentado a lo largo de esta investigación, esta circunstancia rompe totalmente con el principio de división de poderes, así como con la total imparcialidad e independencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no obstante, sin perder de vista este argumento, es de resaltar que desde su creación hasta la fecha actual se ha distinguido el Tribunal Federal de Justicia Administrativo por su independencia y autonomía al resolver las controversias jurídicas que se le plantean, sin embargo, la presión política en México, es demasiada potencial, y la posible injerencia en la integración y desarrollo de este órgano jurisdiccional es evidente, por ende, lo recomendable es desincorporar al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones sobre la integración de este órgano jurisdiccional.

Ahora bien, para esta modificación, tomaremos en algunos puntos como base, el procedimiento de elección de magistrados de Bélgica, mismo que establece medularmente que "...los jueces belgas son elegidos por un órgano denominado el Consejo Superior de la Judicatura. Este consejo está compuesto por 44 personas: 22 de ellas jueces, los que son elegidos por sus pares, es decir, por los demás jueces, y los otros 22 miembros están constituidos por abogados

y profesores universitarios...”¹²¹, como puede observarse, en este sistema de elección de jueces, optan por la alternativa de que los propios jueces designen a los pares que eligieran en el futuro los nuevos llamamientos de juzgadores, adoptando un mecanismo de nombramiento profesional, en donde el tribunal se “...perpetúa a sí misma mediante un proceso de cooptación formal que somete a los posibles jueces a la aprobación de sus superiores. De acuerdo con este sistema, los magistrados superiores deben actuar como guardianes de su propia ética profesional, apoyándose en incentivos internos, como el deseo de tener una buena reputación, para mantener normas profesionales propias y la imparcialidad de los tribunales...”¹²².

Es importante precisar, que este tipo de procedimiento va acorde al reconocimiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano constitucional autónomo, puesto que esto supone la posibilidad de autorregulación de este órgano, por lo cual, es compatible que el mismo sea el encargado de la toma de decisiones respecto a sus integrantes, y no los poderes públicos.

Adicional a lo anterior, se complementará el procedimiento propositivo en la posibilidad de convocatoria pública, para darle oportunidad a todos los ciudadanos de participar, por lo cual, a continuación a base de propuesta se expondrá los siguientes procesos de designación de magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, esto con el objetivo de respetar los principios independencia, publicidad y competencia profesional.

3. 6.2.1. Designación de magistrados regionales y supernumerarios

Primeramente, en el caso de los magistrados que se integraran a las Salas Regionales, así como a los supernumerarios, se invitará a la ciudadanía mediante convocatoria pública suscrita por el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a través de su Junta de Gobierno y Administración, la que se publicará en los medios de comunicación impresos de mayor circulación en el

¹²¹ Fernández Rodríguez, Mary, “Bélgica y la independencia de los jueces”, <https://www.headrick.com.do/docs/en/belgica-y-la-independencia-de-los-jueces.pdf>

¹²² Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales*, Suecia, 2021, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>.

Estado, así como en la página electrónica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Diario Oficial de la Federación, en la convocatoria se establecerán los plazos, lugares y horarios de presentación de las solicitudes, los requisitos y la forma de acreditarlos, y cualquier elemento que permita garantizar la imparcialidad, objetividad y transparencia de los procesos.

Se plantea, la posibilidad de realizar una convocatoria pública, con el fin, de que los profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa puedan acceder a la posibilidad de ostentar estos cargos, a su vez, se les consultaría especialmente a los Colegios de Abogados del país, así como a las facultades de derecho, toda vez que, los integrantes de estos grupos jurídicos, son personas con amplio conocimiento en la materia, tanto práctico como teórico, así como la experiencia necesaria, para poder designar funcionarios públicos, que realmente reúnan los conocimientos y habilidades necesarias para cubrir ese puesto.

Adicional a lo anterior, se agregaría como requisito para ser magistrado, no tener ningún interés partidario o político, para salvaguardar la independencia del candidato y evitar cualquier tipo de influencia o presión por parte de terceros, además, se realizar con posterioridad, exámenes y pruebas de conocimientos para seleccionar a los aspirantes más capaces en la materia administrativa, esto así, puesto "...que todo tribunal requiere de una legitimidad de tipo contramayoritaria que lo dote de plena autonomía para la impartición de justicia, en el caso específico, de justicia administrativa. Se habla del concepto contramayoritario, pues se trata de una institución a la que sus magistradas y magistrados no acceden a sus cargos por vía del voto popular, sino a través de procesos en los que se busca que comprueben los conocimientos técnicos indispensables para impartir justicia administrativa..."¹²³.

Una vez que los interesados, hayan reunidos los requisitos solicitados, así como posteriormente, hubiesen aprobado los exámenes y pruebas de conocimiento, dependiendo la cantidad de puestos vacantes, se seleccionarán a los candidatos con los mejores resultados (la cantidad de seleccionados

¹²³ Idem.

dependerá del número de vacantes disponibles), mismos que constituirán una propuesta, que será presentada ante una Comisión Especializada, integrada por representantes del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, específicamente, por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dos Magistrados de Sala Superior y cuatro magistrados de Salas Regionales, siendo necesaria la aprobación de más de la mitad de los integrantes de esta Comisión para seleccionar a los candidatos que ejercerán esos cargos jurisdiccionales, a su vez, se designará a un representante del pueblo, que consistirá en el Presidente de la Barra Mexicana de Abogados, con la finalidad supervisar la independencia, objetividad, transparencia del proceso.

Se plantea esta Comisión Especializada, con el fin de prever diversidad en la toma de decisiones, y no seleccionar directamente a un solo encargado de designar finalmente a las personas que ejercerán los cargos de magistrados, como sucedía antes, considerando la forma más conveniente para garantizar la imparcialidad e independencia, elegir a representantes del propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para la toma de estas decisiones, y por último, la participación de un representante del pueblo, viene a escuchar las opiniones de todos los estratos del pueblo mismo, además de fungir como supervisor y protector de los derechos de la sociedad, es de señalar, que esta idea de inclusión de terceras personas en el procedimiento de elección jueces, ya ha sido analizada por algunos autores, como en el caso de Mariela Corpus González, al determinar que:

En que respecta al procedimiento de designación, México podría permitir que terceras personas, como organizaciones, activistas, instituciones de investigación en materia jurídica o Colegios de Abogados, se opongan a las ternas propuestas, o bien, que propongan a quienes consideren idóneas para ocupar el cargo. También podría tomarse en cuenta, que durante el proceso de elección éste no sea exclusivamente del Poder Ejecutivo Federal, sino que esté conformado por varios representantes de la sociedad, además, sería prudente facultar al Senado para que cuestione y debata con el propio representante de la Nación, acerca de la toma de sus decisiones, la violación de derechos humanos, e ideologías sociales, económicas y políticas, que tienen los integrantes de las ternas, y si el Senado considera

que ninguno cumple con los requisitos constitucionales, se deberían emitir las ternas que se estimen pertinentes, hasta encontrar a la persona adecuada para que ocupe el cargo de ministro o ministra, y no que quede a elección del Presidente de la República.¹²⁴

3.6.2.2. Designación de magistrados de Sala Superior y Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, en el caso, de los magistrados de Sala Superior y Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas, se considera pertinente que sea de igual forma, la Comisión Especializada en subtema que antecede, sea quien tenga la decisión de nombrar a estos funcionarios públicos, solo que en esta ocasión, estos cargos presentan peculiaridades y requisitos adicionales a los solicitados, ya que en este caso, los candidatos a consideración, deben de ser personas ya con experiencia en el ejercicio de las funciones de magistrado de Sala Regional, ya que los magistrados de Sala Superior, se avocan al conocimiento de los litigios de mayor relevancia en materia administrativa, a su vez, los magistrados de la Sala Especializada de Responsabilidades Administrativas, se encargan de los resolver sobre la imposición de sanciones o no de los servidores públicos, por lo cual, en ambos caso, tocan temas sensibles para el Estado, así como para la penalización de la Administración Pública Federal, por cual, es prioritario que los candidatos sean personas con experiencia jurisdiccional en este órgano, con el objetivo de seleccionar a los magistrados regionales con los mejores reconocimientos y distinciones en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que desempeñen los cargos más importantes y con mayor relevancia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3.6.3. Designación un órgano interno de control

Por último, como ha sido mencionado anteriormente, al ser denominado esta institución jurídica como un órgano constitucional autónomo, se deberá instituir un órgano interno de control, cuyos titulares serán denominados por la

¹²⁴ Corpus González, Mariela, "Independencia judicial: nombramiento de jueces constitucionales en México y Venezuela. Un estudio de derecho comparado", Scielo, vol. 4, núm. 12, México, 2019, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362019000200106&script=sci_arttext

Cámara de Diputados, conforme a lo establecido en el artículo 74, numeral VIII, con el fin, de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo cual, es evidente que la designación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano constitucional autónomo, generaría múltiples cambios y reformas tanto a la Constitución Federal, como a su ley orgánica, mismas a favor de fortalecer la autonomía y la confianza social que se le ha instituido a honorable cuerpo jurisdiccional, que si bien, estos cambios no es posible realizarlos de la noche a la mañana, es menester reiterar, la necesidad de hacer esos cambios, para poder instituirlo como constitucionalmente autónomo, puesto que solo, de esta manera, es posible espejar todas las dudas tanto jurídicas, políticas, jurisdiccionales que engloba la impartición del derecho por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y de este forma, consagrarse el mismo como un auténtico órgano de impartición de justicia totalmente autónomo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - La justicia administrativa surge a partir del descontento social entre Estado con sus habitantes, implementándose organismos encargados de resolver los conflictos entre el Estado y los particulares, creando el Derecho Administrativo.

SEGUNDA. - Los tribunales administrativos son los encargados de a regir, observar y resolver si los actos de las autoridades están apegados al integro respeto de la ley y de los derechos de sus habitantes, siendo en México, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es el encargo de impartir justicia en materia administrativa.

TERCERA. - El Tribunal Federal de Justicia Administrativa nació en el ámbito y estructura del Poder Ejecutivo, no obstante, con el tiempo su naturaleza ha evolucionado, con varias reformas constitucionales y a su ley orgánica, se le dotó de plena autonomía para dictar sus fallos.

CUARTA. - El proceso de designación de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, depende del nombramiento que realiza el Ejecutivo Federal con aprobación del Senado de la República, por lo que se crea una dependencia e influencia de este.

QUINTA. - La corrupción en México es un problema mediático en sus instituciones públicas, por lo cual, es necesario que se desligue esta participación política, del titular del Poder Ejecutivo, en la integración del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEXTA. - La implementación de los órganos constitucionales autónomos en México, es para fortalecer la actuación del Estado, al realizar tareas prioritarias y esenciales para el Estado en beneficio de la sociedad, además de no estar vinculados o subordinados de los poderes tradicionales del Estado, asegura su independencia y efectividad funcional.

SÉPTIMA. - El Tribunal Federal de Justicia Administrativa para convertirse en un poder que genera equilibrio en un sistema de pasos y contrapesos con el Ejecutivo, debe ser reconocido constitucionalmente como un órgano constitucional autónomo.

PROPUESTA

A través del desarrollo de la presente investigación, se observó que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, cumple con una función primordial en el Estado Mexicano, como lo es la función jurisdiccional en materia administrativa, es decir, conoce y resuelve las controversias suscitadas entre los contribuyentes y la Administración Pública Federal, prevaleciendo como un órgano de control de la administración pública del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, como fue mencionado, la propia Constitución Federal le ha concedido autonomía jurisdiccional, funcional y presupuestal, para administrarse y manejarse por sí mismo, esto sin necesidad de depender mecánicamente de ningún poder político externo para su eficaz funcionamiento, no obstante, si existe en la propia Constitución, una contradicción a lo anterior, toda vez que le otorga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de designar la terna de magistrados que integran al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en todas sus instancias.

Se afirma lo anterior, ya que es totalmente indebido que el órgano que cumple con la figura de autoridad demandada en el juicio contencioso administrativo, sea a su vez el encargado de designar a los futuros magistrados que resolverán esos conflictos jurisdiccionales, evidenciando una visible dolencia y vicio en la libre impartición de justicia en este órgano, siendo importante precisar que aumenta el riesgo de esta situación, el gran nivel de corrupción en México, en todos los niveles de gobierno, puesto que la realización de un acto corrupto no es para nada descabellado o impensado en México.

Asimismo, se ha discutido la naturaleza orgánica de este órgano jurisdiccional, puesto que no se encuentre dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, ni tampoco dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, aunque sin mucha claridad sobre su independencia política con el mismo.

Por lo cual, la propuesta del presente trabajo es reconocer constitucionalmente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo, al contar con todos los elementos necesarios para su reconocimiento, además refuerza el hecho de que 24 de los 32 Tribunal

Locales de Justicia Administrativa en México, cuenta con esa naturaleza jurídica, por lo cual, esta propuesta no es aislada o pretenciosa, sino, que tiene sustento en la propia práctica en el sistema de impartición de justicia en materia administrativa, al prevalecer esa condición en la mayoría de sus órganos jurisdiccionales homólogos.

Ahora bien, también es oportuno mencionar, que a nivel mundial la constitucionalización de estos órganos autónomos va en crecimiento, "...de acuerdo a los informes del Comparative Constitutions Project de las universidades de Chicago, Texas y Illinois, en los últimos veinte años se ha triplicado la cantidad de organismos independientes..."¹²⁵

Asimismo, este órgano jurisdiccional, como fue mencionado en la investigación, ya es reconocido en la actualidad por gran parte de la comunidad jurídica como un órgano constitucional autónomo, por ende, tiene la aprobación de los sabedores del derecho, y de esta manera, con las características y requisitos que conllevan los órganos constitucionales autónomos, se desvincularía totalmente el Tribunal Federal de Justicia Administrativa de cualquier otro poder público mexicano.

Por lo que se concluye, que ante la propuesta de consagrar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo, conllevaría a realizarse las siguientes modificaciones:

1. Implementar una reforma constitucional al artículo 73, fracción XXIX-H, para precisar de forma escrita el reconocimiento como organismo constitucional autónomo.
2. Igualmente en el mismo precepto constitucional en sus párrafos sexto y séptimo, es necesario realizar una modificación al procedimiento de designación de magistrados, eliminando la facultad exclusiva del Presidente de la República Mexicana, y a su vez, prever la creación de una Comisión Especializada integrada por representantes del Tribunal

¹²⁵ John M., Ackerman, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado Democrático*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 50, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/4.pdf>.

Federal de Justicia Administrativa, y un representante del pueblo quien fungirá como supervisor del procedimiento.

3. Se deberá instituir un órgano interno de control, cuyos titulares serán denominados por la Cámara de Diputados, conforme a lo establecido en el artículo 74, numeral VIII de la Constitución Federal.

FUENTES CONSULTADAS

- AMAYA Coronado, Rubén, “Los grandes problemas nacionales”, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, pp. 5-6, <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-29-08.pdf>
- ANNAN, Kofi, El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, Agosto, 2004, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, <https://undocs.org/es/S/2004/616>.
- ARAIZA VELÁZQUEZ, Jaime. Justicia Administrativa, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2391/3.pdf>.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. y Armienta Hernández, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo de México*, México, Editorial Porrúa, 2011.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., “El tribunal fiscal de la federación. Integración orgánica al poder judicial e independencia jurisdiccional”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1437/9.pdf>.
- ARMIENTA Calderón, Gonzalo M., “El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración orgánica al Poder Judicial e independencia jurisdiccional”, *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 2001, p. 143, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1437/9.pdf>.
- BECERRIL HERNÁNDEZ, Carlos de Jesús, “Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación”, *Administrativizar La Hacienda Pública. La Legislación Tributaria Del Régimen Santannista, 1853-1855*, México, Archivo General de la Nación, 2013.
- BERNAL GÓMEZ, Beatriz, “El Derecho Indiano, concepto, clasificación y características”, México, <http://www.cienciajuridica.ugto.mx/index.php/CJ/article/view/134/129>.
- CABEZUT URIBE, Adriana, “Algunas consideraciones y sugerencias de cambio a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, *Estudios sobre justicia administrativa reflexiones en torno a la impartición de justicia administrativa y del Seminario sobre la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, México, Tribunal Federal de Justicia Administrativa,

- Colección de Estudios Jurídicos, 2017, p.89.,
<http://cesmdfa.tfja.gob.mx/LFPCA/pdf/01.pdf>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, “Que reforma y adiciona los artículos 27, 73, 94, 97, 100, 101, 105, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer el Poder Judicial”, México, 2004,
https://www.diputados.gob.mx/sia/coord/pdf/refconst_lixa/html/104.htm.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, “Mis críticas al Sistema Nacional Anticorrupción, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 22, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5643/4.pdf>.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Estudios doctrinales/Instituto de Investigaciones Jurídicas núm. 180, 2000, p. 244.
- CASSAGNE, Juan Carlos, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica. Iuris Dictio,” <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/632/703>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Celis, Darío, “Tras el INE, van ahora por el control del TFJA”, *El Financiero*, México, 2022, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2022/12/09/tras-el-ine-van-ahora-por-el-control-del-tfja/>.
- CORPUS González, Mariela, “Independencia judicial: nombramiento de jueces constitucionales en México y Venezuela. Un estudio de derecho comparado”, *Scielo*, vol. 4, núm. 12, México, 2019,
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2448-51362019000200106&script=sci_arttext.
- CUENTA PÚBLICA 2018, “Tribunal Federal De Justicia Administrativa introducción”, México,
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VI/Print.R32.01.INTRO.pdf>.
- DERECHOS HUMANOS, *ética pública y el combate a la corrupción*, Poder Legislativo del Estado de México y H. Ayuntamiento de Toluca, México, 2019, p. 70,
http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/RevistaDH/Libro_Derechos_Humanos.pdf

DIAZ de León, Gabriela Bishel, "Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano constitucional autónomo de facto", Colegio de Abogados Fiscalistas y Administrativistas del Estado de Jalisco, A. C., México, <https://acortar.link/SEsQCz>, https://www.cafaej.org.mx/media/pdf_patentes/5-gabriela%20bishel%20de%20leon/EI%20Tribunal%20Federal%20de%20Justicia%20Administrativa,%20como%20%C3%B3rgano%20constitucional%20aut%C3%B3nomo%20de%20facto%20.pdf.

DICCIONARIO Prehispánico del Español Jurídico, "Órgano", <https://dpej.rae.es/lema/%C3%B3rgano>.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA, "Administración", <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/administraci%C3%B3n/administraci%C3%B3n.htm>.

ESCUADERO Álvarez, Hiram, "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública", *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p. 48, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/7.pdf>.

FABIAN Ruiz, José, "Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto", Scielo, vol. 24, núm. 75, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000300159.

FABIÁN Ruiz, José, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", Scielo, núm. 37, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085.

FERNÁNDEZ Rodríguez, Mary, "Bélgica y la independencia de los jueces", <https://www.headrick.com.do/docs/en/belgica-y-la-independencia-de-los-jueces.pdf>

FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo, grandes temas constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 94, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4455/16.pdf>.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "Concepto y contenido de la justicia administrativa", Cienfuegos Salgado, David y López Olvera (coords), *Miguel Alejandro, Estudios de Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz derecho procesal*, Instituto De

- Investigaciones Jurídicas Serie Doctrina Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, S.A., 19a. ed., 1979, p. 281.
- GARCÍA AGUILAR, Nayeli, *Valor Probatorio de los Documentos Digitales Emitidos en el Juicio en Línea*, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Colección de Estudios Jurídicos, Tomo XXIV, México, 2013.
- GARCÍA HUANTE, Omar, “Algunas reflexiones acerca del papel que desempeña el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el ordenamiento jurídico mexicano”,
https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/docs/Magistrado_TFJFA/OGH_Ensayo.pdf.
- GARCÍA Macho, Ricardo, “Problemática de la división de poderes en la actualidad”, *Revista de estudios políticos*, Dialnet, México, 1986, pp. 178,
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/26919.pdf>.
- GUERRA Reyes, Laura Isabel, “Órganos constitucionales autónomos. Naturaleza jurídica y notas distintivas”, *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2014,
<https://www.eumed.net/rev/cccss/29/estado-constitucional.html>.
- GUTIÉRREZ Ramírez, Miriam Marisol, “Organismos autónomos, ¿por qué son importantes en México?”, Universidad ICEL,
<https://www.icel.edu.mx/organismos-autonomos-en-mexico/>.
- GUZMÁN Napurí, Christian, “El origen y la evolución de la separación de poderes”, Universidad Continental, <https://blogposgrado.ucontinental.edu.pe/el-origen-y-la-evolucion-de-la-separacion-de-poderes>.
- HALLIVIS Pelayo, Manuel Luciano, “Foro Reflexiones sobre las tareas y retos de la Justicia Fiscal”, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, México, 2014,
<https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Cultura%20Contributiva/Memorias/Foro%20Reflexiones%20sobre%20las%20tareas%20y%20retos%20de%20la%20Justicia%20Fiscal/files/basic-html/page21.html>.
- HERNÁNDEZ Franco, Enrique, “El quehacer del juzgador”, Poder Judicial Guanajuato, México, <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20ENRIQUE%20HERN%20C3%81NDEZ%20FRANCO.pdf>

HERNÁNDEZ Sánchez, Mónica Alejandra y Leal Gutiérrez, María Elena, “La administración pública”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p. 23, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/download/410/371>.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL, *El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales*, Suecia, 2021, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-nombramiento-de-jueces-en-las-democracias-constitucionales.pdf>

INSTITUTO MEXICANO DE ESTRATEGIA, “Poder ejecutivo federal”, <https://vlex.com.mx/vid/poder-ejecutivo-federal-698733373>

JIHONG, Mo, “El Derecho Administrativo en China”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3020/9.pdf>.

JOHN M., ACKERMAN, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado Democrático*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2016, p. 50, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/4.pdf>.

Ley de Justicia Fiscal, 1936, México.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, 1853, México.

Ley Sobre lo Contencioso Administrativo, 1865, México.

LOMELÍ CERESO, Margarita, “Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado”, *El origen de la jurisdicción administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, “Organización del poder ejecutivo”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 138, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/7.pdf>.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro, *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas serie doctrina jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2020, p. 74,

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/6169-poderes-tradicionales-y-organos-constitucionales-autonomos>.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Los principios del procedimiento administrativo”, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p.179, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1594/12.pdf>.

LUCERO Espinosa, Manuel, “La transformación del contencioso-administrativo en México”, Boletín mexicano de derecho comparado, México, 2003, p. 755, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/download/3766/4663p://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332003000200012.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, Octava edición, México, Editorial Porrúa, 1999.

MONDRAGÓN BALDILLO, Azaraí Farah, “Contratos Públicos: Procedimientos de Contratación México – España”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Agosto 2010, <https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/041azarai-farah-mondragon-badillo.pdf>.

MOSRI Gutiérrez, Magda Zulema “Las nuevas funciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el Sistema Nacional Anticorrupción”, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, p. 3, https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r22_trabajo-11.pdf.

MOSRI GUTIÉRREZ, Magda Zulema, “La Justicia Fiscal y Administrativa en México. Su Evolución y Característica Fundamental Actual como Justicia Constitucional”, *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año V, Número 15, Enero de 2014, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/lajusticiafiscalyadministrativaenmexico.pdf>.

MOSRI Gutiérrez, Magda Zulema, *Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, México, p. 2.,

- <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/naturalezaautonomadeltfja.pdf>.
- NAVA Negrete, Alfonso, "Setenta años del Tribunal Administrativo Federal en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2445/14.pdf>
- NOGUERÓN CONSUEGRA, Pedro, "El Concepto Jurídico Contencioso-Administrativo Como Medio Para Impartir Justicia En El Derecho Mexicano", México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 825, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/42.pdf>.
- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Estudio Sobre Las Salas Especializadas Del Tribunal Federal De Justicia Fiscal Y Administrativa", *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año III, Número 11, Septiembre 2012, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/estudiosobrelasalasespecializadastfja.pdf>.
- PÉREZ López, Miguel, La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Boletín mexicano de derecho comparado, Volumen 41, Número 122, México, Mayo-agosto, 2008, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332008000200018.
- PERLINGEIRO MENDES DA SILVA, Ricardo, "Diálogos de saberes investigaciones y ciencias sociales", *Perspectiva histórica de la Jurisdicción Administrativa en América Latina: Tradición Europea Continental Versus Influencia Estadounidense*, Universidad Libre, Bogotá, Colombia, 2016, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5823645.pdf>.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio, "introducción a la nueva administración pública de México", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1425/10.pdf>.
- PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA, *Manual del Alcalde 2016. Colección del Poder Judicial del Estado de Oaxaca*, Escuela Judicial, México, 2016, p. 5, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4720/3.pdf>.

POSICIÓN INSTITUCIONAL, “Importancia de la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia”, Departamento de estudios legales, 2009, http://fusades.org/publicaciones/importancia_de_la_eleccion_de_magistrados_de_la_corte_suprema_de_justicia_posicion_institucional_no_10_febrero_2009.pdf.

REYES Lozano, Fernando, “Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Crisis u oportunidad”, *El financiero*, México, 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/2021/07/23/fernando-reyes-lozano-tribunal-federal-de-justicia-administrativa-crisis-u-oportunidad/>.

ROJAS FRANCO, Enrique, “El debido procedimiento administrativo”, *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, número 67, Noviembre de 2011.

ROMO GARCÍA, Jaime, “Procedimiento a seguir, para lograr la ejecución de las sentencias de condena, dictadas por el tribunal federal de justicia administrativa”, *Revista Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Año XI, Número 25, Enero-Junio de 2019, https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r25_trabajo-11.pdf.

RUIZ, José Fabián, “Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto”, *Scielo*, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000300159.

RUIZ, José Fabián, “Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora”, *Scielo*, núm. 37, México, 2017, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085.

SALAZAR Pedro y Salgado Luis, “Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma”, *Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, p. 1., <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2728/20.pdf>.

SAN MARTIN CASTRO, Cesar “La carrera judicial”, p. 66., <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7792296.pdf>

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, 2009.

SENADO DE LA REPÚBLICA, “Senado aprueba Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, México, Junio 2016, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/29241-senado-aprueba-ley-organica-del-tribunal-federal-de-justicia-administrativa.html>.

SERRANO Migallón, Fernando,” Naturaleza jurídica de los órganos constitucionales autónomos en México, Opera Prima de Derecho Administrativo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 239, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/article/download/1573/1472>.

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, “Presidencialismo”, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=188>

SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, “Que hacemos”, <https://sna.org.mx/que-hacemos/>.

SOBERANES Lasses, Óscar y Soberanes Sánchez, Silvia Valeska, *Manual teórico práctico sobre medios de defensa en materia administrativa*, Universidad Vasco de Quiroga, 2019, p. 97, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5610-manual-teorico-practico-sobre-medios-de-defensa-en-materia-administrativa>.

SOMMERMANN, Karl-Peter, “El papel de la Ley Alemana de la Justicia Administrativa para la realización del estado de derecho”, <http://www.aberastury.com/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/kas-18233-1522-4-30.pdf>.

TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE PUEBLA, “Órgano interno de control”, <https://www.tjaep.gob.mx/que-es-un-oic/>.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Nuestra historia, <https://www.tfja.gob.mx/tribunal/historia/>.

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, *De la Ley de Justicia Fiscal a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 2005, p. 265.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, *Lecturas de Filosofía del Derecho Volumen II*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito

- Federal, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, México, 2001.
- UGALDE Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, México, p. 254, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>.
- VALENCIA Carmona, Salvador, “El derecho mexicano y la autonomía”, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, p. 12, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1091/3.pdf>
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- VÁZQUEZ BUSTOS, Vicente, “Incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la federación”, *Acta Universitaria*, Vol. 13, Núm. 1, Enero-Abril 2003, Guanajuato, México, p. 56., <https://www.redalyc.org/pdf/416/41613106.pdf>.
- VELÁZQUEZ Tolsá, Francisco Eduardo, “El juicio de lesividad en el Distrito Federal”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 13, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/oper-prima-derecho-admin/article/download/1483/1383>.
- VILLALOBOS Sandoval, Arnulfo, “Ejercicio de la Función Judicial”, México, 2009, <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/2encuentro/LIC.%20ARNULFO%20SANDOVAL%20VILLALOBOS.pdf>.
- ZAVALA RAZO, Jorge, *Estructura y Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, México, Indetec, 2005, https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=3&path=/biblioteca/Especiales/387_Estructura_Competencia_TFFJFyA.pdf.
- ZEIND Chávez, Marco Antonio, “La autonomía constitucional de los Tribunales de Justicia Administrativa locales”, Nexos, México, 2011,

<https://federalismo.nexos.com.mx/2021/03/la-autonomia-constitucional-de-los-tribunales-de-justicia-administrativa-locales/>.