

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5432/2017  
QUEJOSA Y RECURRENTE: **TURBO LIMITED,  
SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE****

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO**

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**<sup>1</sup>, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo Directo en Revisión 5432/2017**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

[...]

## **B. Análisis**

81. Expuesto lo anterior, la materia del presente asunto consiste en determinar si los agravios de la revisión principal desvirtúan las consideraciones del fallo recurrido, en lo relativo a la constitucionalidad de los artículos 52-A del Código Fiscal de la Federación y 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La primera problemática será analizada, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

**¿La parte quejosa cuenta con interés jurídico o legítimo para cuestionar en el juicio de amparo directo la regularidad constitucional del artículo 52-A del Código Fiscal de la Federación?**

82. La respuesta a esta interrogante debe contestarse en sentido **negativo**, en virtud de las siguientes consideraciones:
83. Tal y como ya fue reseñado, el **primer agravio** se concentra en sustentar que el tribunal de amparo soslaya que la quejosa cuenta con interés legítimo para reclamar el artículo 52-A del Código Fiscal de la Federación, porque ese precepto regula un procedimiento dirigido a comprobar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales a través de la revisión de documentación relacionada con sus estados financieros; además, contiene un procedimiento relacionado con sus bienes, posesiones y documentos, en el cual no se observa el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento.
84. El planteamiento de referencia es **infundado** porque en **el juicio de amparo directo la quejosa no puede aducir que cuenta con interés legítimo para impugnar una ley federal, al existir impedimento constitucional expreso en ese sentido.**
85. Ciertamente la figura del **interés legítimo** fue incorporada a la fracción I, del artículo 107 fracción I de la Constitución Federal, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once.
86. Así, la introducción de dicho concepto abrió el abanico de posibilidades para acudir al juicio de amparo. No obstante, dicha apertura no fue absoluta al grado de que cualquier persona por cualquier motivo acuda

al juicio de amparo, esto es, el órgano reformador introdujo un concepto jurídico mediante el cual se exige al quejoso que demuestre algo más que un interés simple o, si se quiere, mantuvo la prohibición de que tan solo con este tipo de interés pueda acudir al juicio de amparo.

87. Ahora bien, esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 366/2012<sup>2</sup>, definió al interés legítimo como aquél interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso. Dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole.<sup>3</sup>
88. Posteriormente, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 111/2013<sup>4</sup>, determinó la forma en que debía interpretarse la fracción I, del artículo 107 de la Constitución Federal, en lo relativo a los supuestos en que el quejoso puede aducir que cuenta con interés jurídico o bien, interés legítimo.
89. Al respecto, se destacó que en el segundo párrafo del citado precepto constitucional se estableció de forma expresa que tratándose de la procedencia tanto del amparo directo como del amparo indirecto, cuando se combatan actos de autoridades jurisdiccionales, es

---

<sup>2</sup> Resuelto en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce, por mayoría de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>3</sup> Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 690, Materia Común, Décima Época, registro 2012364.

<sup>4</sup> Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

necesario que el quejoso aduzca un interés jurídico, esto es, una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica, situación que surge a partir de su titularidad de un derecho subjetivo.

90. Lo anterior es así, pues si el órgano reformador de la Constitución hubiese considerado que el interés jurídico era el aplicable para la procedencia de todos los juicios de amparo, no hubiese realizado la distinción que se aprecia entre el primer y el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 107 de la Ley Fundamental.<sup>5</sup>
91. En esta lógica, tomando en consideración que el interés legítimo no puede predicarse en aquellos juicios promovidos contra actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, es inconcuso que la recurrente no puede alegar que cuenta con interés legítimo para controvertir el artículo 52-A del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en esta instancia se revisa un amparo directo en el que la ley no es reclamada de manera destacada, sino solo impugnada a través de los conceptos de violación, lo cual se corrobora con el hecho de que en la demanda de amparo se reclamó una sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
92. Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO

---

<sup>5</sup> “Art. 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa.”.

(INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”<sup>6</sup>.

93. En otro aspecto, la recurrente aduce, en esencia, que en todo caso sí cuenta con interés jurídico para controvertir el precepto impugnado, pues el mismo no reconoce la obligación de dar a conocer al contribuyente que se ha iniciado la revisión relacionada con el dictamen de sus estados financieros, y es enterado una vez que la tramitación de

---

<sup>6</sup> Cuyo texto dice: “A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto **-en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-**, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas”.- Criterio visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 60, Materia Común, Décima Época, registro 2007921. Relativo a la Contradicción de tesis 111/2013.

este procedimiento puede tener consecuencias inmediatas en su situación jurídica, fiscal y patrimonial. Además, la violación reclamada se da con el hecho de que no se entere a las partes involucradas en el proceso fiscalizador de la existencia de un procedimiento tramitado en su contra y la posibilidad de allegar elementos en su defensa.

94. Derivado de lo anterior, a su parecer, la quejosa no está en posibilidades de enterarse de la existencia de una revisión al contador público sobre elementos que forman parte de su contabilidad y no puede allegarle elementos para sufragar dicha revisión, y a su vez, no enterar a dicho contador de la existencia de una revisión a la quejosa para comprobar los datos de su dictamen y no haber podido éste allegar elementos dentro de dicho proceso revisor.
95. Apunta que las consecuencias derivadas del procedimiento contenido en la norma impugnada constituyen actos privativos y por ende, son aplicables las disposiciones del artículo 14 de la Ley Fundamental. En ese sentido, destaca que al no ordenarse notificar al contador del inicio de una revisión directa al contribuyente, tal situación puede derivar en imposición de sanciones en su perjuicio, por lo que se deben enterar ambos individuos —contribuyente y contador público— de la tramitación de un procedimiento fiscalizador
96. Dichos planteamientos son **inoperantes**, por lo siguiente:
97. Esta Primera Sala ha sostenido que la revisión al dictamen de estados financieros, realizada por la autoridad hacendaria con el contador público, **constituye un procedimiento previo, autónomo y definitivo que se lleva a cabo de manera directa con dicho profesionalista**; esto es, dicho procedimiento representa el preámbulo de las facultades de

comprobación que de manera directa y posterior decida llevar con el contribuyente; por lo que, **no tiene incidencia alguna en la esfera jurídica de éste.**

98. Además, durante el inicio, trámite y conclusión de la revisión al dictamen de estados financieros **no existe afectación en la esfera jurídica del contribuyente pues nada se define sobre el cumplimiento de sus obligaciones fiscales**, ya que la norma impugnada no permite a la autoridad fiscal determinar crédito o sanción alguna a cargo del contribuyente.

99. Así, esta Primera Sala ha definido la falta de interés jurídico para que los contribuyentes controviertan en el juicio de amparo la constitucionalidad del artículo 52-A del Código Fiscal de la Federación.

100. Estos criterios han sido reflejados en las siguientes tesis:

i) 1a. CXCIV/2015 (10a.), de rubro: “FACULTADES DE COMPROBACIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. EL CONTRIBUYENTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA CUESTIONAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 52-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2013”; y

ii) 1a. VII/2014 (10a.), de rubro: “FACULTADES DE COMPROBACIÓN. EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN AL CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 52-A, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO INICIA LA FACULTAD DE COMPROBACIÓN QUE PUEDE CULMINAR CON LA IMPOSICIÓN DE

UN CRÉDITO FISCAL, POR LO QUE NO EXISTE OBLIGACIÓN DERIVADA DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DAR A CONOCER AL CONTRIBUYENTE EL PROCEDIMIENTO POR EL QUE SE REQUIERE AL CONTADOR PÚBLICO ANTES DE EMITIR UN CRÉDITO FISCAL”.

101. En esta misma línea argumentativa, esta Primera Sala ha resuelto asuntos diversos entre los que destacan:

- Amparo directo en revisión 4516/2013, fallado en sesión de veintiocho de mayo de dos mil catorce, por mayoría de tres votos.
- Amparo directo en revisión 1388/2014, fallado en sesión trece de agosto de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos.
- Amparo directo en revisión 2003/2015, fallado en sesión de siete de octubre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos.
- Amparo directo en revisión 5875/2015, fallado en sesión de seis de abril de dos mil dieciséis, aprobado por mayoría de tres votos.
- Amparo directo en revisión 1938/2016, fallado en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, aprobado por mayoría de tres votos.

102. Lo anterior evidencia que esta Primera Sala ya ha delimitado que los contribuyentes, como sujetos obligados a dictaminar, carecen de interés jurídico para controvertir la constitucionalidad del artículo 52-A del

Código Fiscal de la Federación. De ahí la inoperancia de los planteamientos que ahora formula la recurrente, tendientes a controvertir su falta de interés jurídico para impugnar el precepto referido.

103. En otra tesitura, la segunda problemática a resolver debe analizarse en función del siguiente cuestionamiento:

**¿Fue correcta la inoperancia decretada respecto del concepto de violación en el que se impugnó el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo?**

104. La interrogante planteada debe contestarse en sentido **negativo**, por las consideraciones que a continuación se exponen.

105. En el **segundo agravio** la recurrente combate, sustancialmente, que la sentencia del Tribunal Colegiado es incongruente al declarar inoperante el concepto de violación en el que se impugnó el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; esto, porque a su juicio, fue desacertada la determinación del órgano de amparo en el sentido de que no es posible pronunciarse sobre la obligación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de allegarse de los medios de prueba indispensables para conocer la verdad del asunto.

106. Además, señaló que no es obstáculo a lo expuesto, que el tribunal de amparo haya citado la jurisprudencia 2a./J. 29/2010, de rubro: "MAGISTRADOS INSTRUCTORES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO ESTÁN OBLIGADOS A ALLEGARSE PRUEBAS NO OFRECIDAS POR LAS PARTES NI A ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LAS DEFICIENTEMENTE APORTADAS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,

CON LAS QUE EVENTUALMENTE AQUÉL PUDIERA ACREDITAR LA ACCIÓN O EXCEPCIÓN DEDUCIDAS”, ya que en dicho criterio se sostiene una interpretación de legalidad de la norma, más no de constitucionalidad, respecto de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y pro persona.

107. Es **fundado** el **agravio** que se examina, en virtud de que fue indebido que el Tribunal Colegiado calificara como inoperante el sexto concepto de violación en el que la quejosa impugnó el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
108. Lo anterior es así, pues como bien informa la recurrente, en la jurisprudencia 2ª/J. 29/2010 —que invocó el órgano colegiado para dar respuesta al concepto de violación respectivo— no se examinó la regularidad constitucional de la norma general impugnada, sino aspectos de mera legalidad.
109. En segundo término, debe precisarse que la quejosa al controvertir el artículo impugnado, lejos de plantear una situación particular o hipotética, destacó aspectos generales inherentes a cuestionar la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sobre la base de que dicho precepto no establece como facultad reglada u obligatoria que el Magistrado instructor se allegue de pruebas y diligencias para conocer la verdad de los hechos controvertidos.
110. En ese contexto, al ser errática la conclusión del Tribunal Colegiado de Circuito, esta Primera Sala procede al estudio del concepto de violación respectivo, con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.

111. Así, por cuestión de método, el concepto de violación será analizado conforme a la siguiente pregunta:

**¿El artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vulnera el acceso a la justicia, al no establecer como una obligación que el Magistrado instructor ordene la práctica de pruebas o diligencias que se consideren necesarias para conocer la verdad de los hechos controvertidos?**

112. En el **sexto concepto de violación** se impugnó el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo al considerarse violatorio del derecho de acceso a la justicia.

113. La quejosa indica que la norma impugnada establece la facultad de los Magistrados instructores de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, relativa a solicitar la exhibición de cualquier documento, ordenar la práctica de diligencias o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se hayan planteado cuestiones de carácter técnico y no se hubiera ofrecido por las partes.

114. Sin embargo, a pesar de que la propia Sala contaba con las facultades legales para requerir la exhibición y desahogo de dichas probanzas, optó por no requerir a las partes para tal situación, lo que estimó violatorio del derecho a la tutela judicial previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

115. En ese tenor, a partir del análisis de los principios y derechos establecidos en el artículo constitucional citado, concluyó que el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo es inconstitucional, al no preverse la obligación de que el Tribunal Federal

de Justicia Administrativa se allegue de medios probatorios para conocer la totalidad de los hechos puestos a su consideración.

116. Al respecto, citó la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, cuyo rubro establece: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”.<sup>7</sup>

117. Es **infundado** el concepto de violación referido, en virtud de las siguientes consideraciones:

118. Este Alto Tribunal ha establecido que el derecho humano de acceso efectivo a la justicia —el cual se sigue, principalmente, de la interpretación sistemática de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos—

---

<sup>7</sup> De texto siguiente: “La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”.- Criterio consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, página 209, Materia Constitucional, Novena Época, registro 171257.

comprende el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, así como los mecanismos de tutela no jurisdiccional –que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente-.

119. En relación al derecho a la tutela jurisdiccional, bien puede definirse como el derecho que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.

120. Además, el acceso a la tutela jurisdiccional comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos que lo integran: (i) una etapa previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, el cual parte del derecho de acción como una especie del derecho de petición que se dirige a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por parte de éstas; (ii) una etapa judicial —desde el inicio del procedimiento y hasta la última actuación dentro del mismo—, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y (iii) una etapa posterior al juicio, que se identifica con la eficacia de las resoluciones emitidas con motivo de aquel.

121. Lo anterior encuentra sustento en las jurisprudencias 1a./J. 42/2007 y 1a./J. 103/2017 (10a.), de rubros: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS. SUS ALCANCES”<sup>8</sup>; y “DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”.<sup>9</sup>

122. Cabe precisar que los derechos que conforman la tutela jurisdiccional efectiva alcanzan no solamente a los procedimientos seguidos ante jueces y tribunales pertenecientes al Poder Judicial, sino también a

---

<sup>8</sup> Texto: “La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos”.- Criterio visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 124, Materia Constitucional, Novena Época, registro 172759.

<sup>9</sup> Texto: “De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales”.- Criterio visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 151, Materia Constitucional, Décima Época, registro 2015591.

todos aquéllos seguidos ante autoridades que realicen funciones materialmente jurisdiccionales.

123. Asimismo, el artículo 17 de la Constitución Federal contempla diversos sub-principios, a saber:

- Justicia pronta, que se traduce en la obligación de los órganos y las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas plantadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes.
- Justicia completa, esto es, que la autoridad que conoce del asunto y va a resolver la controversia, emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, garantizando al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre la totalidad de los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.
- Justicia imparcial, lo que implica que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no se advierta favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en el sentido de la resolución.
- Justicia gratuita, lo que quiere decir que los órganos del Estado encargados de la impartición de justicia, así como los servidores públicos a quienes se encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de dicho servicio público.

124. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, que esta Primera Sala comparte, de rubro: “ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES”.<sup>10</sup>

125. Expuesto lo anterior, el artículo cuya constitucionalidad se cuestiona en esta vía, dice:

**Artículo 41.** El Magistrado Instructor, hasta antes de que se cierre la instrucción, para un mejor conocimiento de los hechos controvertidos, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los mismos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes.

El magistrado ponente podrá proponer al Pleno o a la Sección, se reabra la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

126. El precepto referido prevé la facultad del Magistrado instructor para que, hasta antes de que se cierre la instrucción, pueda requerir la exhibición

---

<sup>10</sup> Cuyo texto dice: “La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”.- Tesis publicada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Octubre de 2007, página 209, Materia Constitucional, Novena Época, registro 171257.

de documentos, proveer la preparación y desahogo de la prueba pericial, así como ordenar la práctica de cualquier diligencia. Esto, sin perjuicio de que se proponga reabrir la instrucción para los efectos señalados anteriormente.

127. En ese sentido, el reclamo de la recurrente consiste, medularmente, en que la norma impugnada es violatoria del derecho humano de **acceso a la justicia** en relación con el sub-principio de **justicia completa**, contemplados en el artículo 17 de la Constitución Federal, al preverse como una facultad —y no como obligación— que el Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se allegue de medios de convicción para conocer la verdad de los hechos controvertidos.

128. En ese sentido, debe destacarse que de la interpretación sistemática de los artículos 15, penúltimo párrafo<sup>11</sup>, 20, fracciones IV y VI<sup>12</sup>, 21,

---

<sup>11</sup> “**Artículo 15.**

(...)

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a VI, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones VII, VIII y IX, las mismas se tendrán por no ofrecidas...”.

<sup>12</sup> “**Artículo 20.** El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

(...)

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

VI. Las pruebas que ofrezca”.

antepenúltimo párrafo<sup>13</sup>, 40<sup>14</sup> y 42<sup>15</sup> de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se aprecia la **carga probatoria** que tienen las partes en el juicio contencioso administrativo federal.

129. La carga de la prueba se refiere a la necesidad de que las partes acrediten los hechos sobre los que fundamentan sus pretensiones.<sup>16</sup> De modo que, la parte interesada en acreditar alguna situación fáctica, debe ofrecer el medio de convicción respectivo, así como gestionar lo relativo a su preparación y posterior desahogo. En esta lógica, corresponde al actor probar los hechos constitutivos de su acción, en tanto que a la demandada sus excepciones.

130. Ahora, el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo regula la figura conocida en la doctrina como **prueba para mejor proveer**, la cual puede definirse como la facultad que tiene el juzgador de ordenar la práctica de alguna diligencia o el desahogo de una prueba, cuando exista alguna duda, imprecisión o insuficiencia en los hechos sometidos a su consideración.

---

<sup>13</sup> “**Artículo 21.**

(...)”

Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda...”

<sup>14</sup> “**Artículo 40.** En los juicios que se tramiten ante este Tribunal, el actor que pretende se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo, deberá probar los hechos de los que deriva su derecho y la violación del mismo, cuando ésta consista en hechos positivos y el demandado de sus excepciones. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga”.

<sup>15</sup> “**Artículo 42.** Las resoluciones y actos administrativos se presumirán legales. Sin embargo, las autoridades deberán probar los hechos que los motiven cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho”.

<sup>16</sup> Romero Pradas, Ma. Isabel (coord), La prueba, tomo III, *La prueba en el proceso contencioso-administrativo*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 226.

131. En otras palabras, para la mejor resolución del asunto, el Juez o Tribunal estima necesario ampliar las diligencias probatorias desahogadas, con la finalidad de conocer la verdad de los hechos controvertidos.
132. No obstante, dicha potestad en ningún caso debe tener el alcance de perfeccionar las pruebas deficientemente aportadas por las partes o suplir el ofrecimiento de los medios probatorios, ya que esa facultad no implica una sustitución de las obligaciones procesales de las partes, en particular las que imponen cargas probatorias.
133. En virtud de lo expuesto, la norma impugnada al regular la potestad que tiene el Magistrado Instructor de practicar diligencias para mejor proveer **no requiere, para su regularidad constitucional, estar diseñada como una obligación** —como de alguna forma pretende la quejosa—, sino más bien como **una facultad discrecional, mas no arbitraria**, para que quede a criterio de la Sala fiscal, la práctica de cualquier diligencia probatoria, condicionándola a que sea útil para el esclarecimiento de los hechos controvertidos.
134. Sin que dicha facultad tenga por objeto suplir a las partes en el ofrecimiento de pruebas que les corresponda aportar, pues dicha práctica, adverso a lo que afirma la recurrente, sería contraria a los principios de equilibrio procesal, igualdad de las partes y estricto derecho.
135. Ahora bien, el artículo 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al establecer como facultad del Magistrado instructor que ordene la práctica de diligencias para mejor proveer, no resulta violatorio del derecho humano de acceso a la justicia, en la

medida en que no constituye un obstáculo ni impone restricción alguna para que la quejosa tenga acceso a un tribunal independiente e imparcial —como lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa—, en el cual pueda plantear su pretensión y una vez sustanciado un proceso -en el que se respeten ciertas formalidades-, se decida sobre la pretensión y, en su caso, se ejecute esa decisión.

136. Por lo demás, la hipótesis prevista en la norma cuestionada no entorpece el acceso efectivo a la justicia, en virtud de que no impide que los gobernados puedan dirimir una controversia a través de un proceso en el que puedan aportar los medios probatorios que estimen necesarios para acreditar su pretensión.

137. De igual manera, la norma impugnada tampoco viola el sub-principio de justicia completa, pues no resulta obligatorio que el Magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Administrativa ordene la práctica de diligencias cuando no lo estime necesario, ya que la Sala fiscal cumple con dicho sub-principio al pronunciarse respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, garantizando al justiciable la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre la totalidad de los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.

138. Además, no debe soslayarse que en el juicio contencioso administrativo federal existen cargas procesales que las partes deben soportar para acreditar sus pretensiones. En ese sentido, las partes tienen el deber de aportar en el juicio las pruebas que estimen necesarias, observando los requisitos que para tal efecto prevé la ley de la materia. Sin que sea obligación de la Sala fiscal suplir a las partes en el ofrecimiento de

pruebas, o bien, requerir aquéllas que no fueron ofrecidas en la etapa de instrucción.

139. Al respecto, es ilustrativa la tesis 1a. CVIII/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES".<sup>17</sup>

140. En virtud de lo expuesto, debe responderse en sentido negativo la pregunta planteada, en virtud de que el precepto 41 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo no viola el derecho de acceso a la justicia, al no establecerse como una obligación que el Magistrado instructor ordene la práctica de pruebas o diligencias que se consideren necesarias para conocer la verdad de los hechos controvertidos.

[...]

---

<sup>17</sup> Cuyo texto dice: "El derecho fundamental contenido en el referido precepto constitucional implica, entre otras cosas, el deber de los tribunales de administrar justicia de manera completa, en atención a los cuestionamientos planteados en los asuntos sometidos a su consideración, analizando y pronunciándose respecto de cada punto litigioso, sin que ello signifique que tengan que seguir el orden expuesto por las partes o que deban contestar argumentos repetitivos, pues los órganos encargados de dirimir las controversias están en aptitud de precisar las cuestiones a resolver, lo que puede o no coincidir con la forma o numeración adoptada en los respectivos planteamientos, y aunque no pueden alterar los hechos ni los puntos debatidos, sí pueden e incluso deben definirlos, como cuando la redacción de los escritos de las partes es oscura, deficiente, equívoca o repetitiva. Esto es, los principios de exhaustividad y congruencia de los fallos judiciales no pueden llegar al extremo de obligar al juzgador a responder todas las proposiciones, una por una, aun cuando fueran repetitivas, ya que ello iría en demérito de otras subgarantías tuteladas por el referido precepto constitucional -como las de prontitud y expedituz- y del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos exigen la máxima atención y acuciosidad judicial, pues la garantía a la impartición de justicia completa se refiere únicamente a que los aspectos debatidos se resuelvan en su integridad, de manera que sólo deben examinarse y solucionarse las cuestiones controvertidas que sean necesarias para emitir la decisión correspondiente".- Criterio visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 793, Materia Constitucional, Novena Época, registro 172517.