

# EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. INTEGRACIÓN ORGÁNICA AL PODER JUDICIAL E INDEPENDENCIA JURISDICCIONAL.

DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERÓN

«No se colocó la última piedra del Estado de Derecho hasta que se implantó la justicia administrativa».  
*Gustavo Radbruch.*

## 1.- La justicia administrativa en México.

**E**n los procedimientos administrativos, si la autoridad dicta una resolución que el particular considere lesiva a sus intereses, o deja de dictarla, en la negativa ficta, surge, a instancia de parte, el juicio administrativo (contencioso administrativo), el cual puede desarrollarse ante tribunales de lo contencioso administrativo o bien ante tribunales orgánicamente judiciales.

La jurisdicción contencioso administrativa asume un papel esencial en la sociedad democrática, y en la propia y efectiva consolidación del Estado de derecho. Cuando se alude a la justicia administrativa, no es correcto referirnos exclusivamente a ella a través de los Tribunales Contencioso Administrativos. Su connotación es de mayor amplitud, ya que comprende otros medios de defensa que tutelan, a su vez, los derechos de los administrados respecto de los actos de la administración. Así, encontramos los recursos administrativos, los tribunales de lo contencioso administrativo, y cualquier otro medio de defensa que garantice la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas. Como lo reconoce Fix-Zamudio, la justicia administrativa es, en consecuencia, el género, y la jurisdicción administrativa la especie.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, El Colegio Nacional, México, 1983, Pág. 54.

El contencioso administrativo se instaura en la Constitución para controlar el sometimiento pleno de la actuación de la Administración pública a la ley. De esta forma, el orden jurisdiccional contencioso administrativo ha de ser observado, no sólo como garante de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a la administración pública, sino también como guardián del efectivo sometimiento de la actividad administrativa al Derecho. La justicia administrativa<sup>2</sup> se convierte, así, en una instancia que garantiza la protección de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los gobernados, a la par que la legalidad de los actos de la administración.

El Tribunal Fiscal de la Federación ha sido, a partir de su creación, en el año de 1936, el máximo exponente de la justicia y la racionalidad, en lo que se ha considerado una parcela del derecho administrativo; sin embargo, habremos de reconocer que aún no se convierte en un tribunal que controle a cabalidad el amplio universo del actuar de la administración activa. En este respecto, aun cuando en la actualidad su competencia es más amplia que en su origen, en ello lo adelantan los tribunales contencioso administrativos de las entidades federativas.<sup>3</sup>

Al referirnos a la justicia administrativa, en el campo de los derechos y los intereses legítimos de los particulares, es importante analizarla desde dos puntos de vista: el formal y el material. En el primer caso, se alude a todos los medios de defensa de naturaleza jurídica que el derecho positivo, tanto federal como local, ha establecido para la protección o tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a aquellos actos de la administración pública que, en forma

---

<sup>2</sup> A lo largo de las subsecuentes páginas aludiremos en múltiples ocasiones al instituto de la «justicia administrativa», la cual debemos entender, siguiendo las ideas de Angeletti (en la Justicia Administrativa en Italia, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1983, pág. 20) la que indica aquellas instituciones por medio de las cuales se tutelan las posiciones subjetivas de los ciudadanos frente a la administración pública, cuando ésta actúa como ente de imperio.

<sup>3</sup> Hoy la precitada justicia administrativa y fiscal está convertida en un medio de control jurisdiccional que asegura la supervivencia de los regímenes democráticos, al ser tutelar de los derechos del particular frente a los actos de los gobernantes, que al desbordar los cauces de la legalidad atentan contra la estructura jurídica del estado de derecho.

arbitraria e ilegítima, los afecte. En cambio, por lo que atiende al ámbito material se constituye con las resoluciones emitidas por diversos órganos de la administración pública o del Poder Judicial, cuyo objeto es encauzar dentro de la legalidad aquellos actos o hechos jurídicos que inciden en la esfera jurídica de los administrados. Este trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano de justicia administrativa, a efecto de valorar la conveniencia o inconveniencia de su inclusión al Poder Judicial orgánico, así como su evolución a un verdadero tribunal federal de justicia administrativa.

Sobre este particular Fernando Álvarez Tabío, autor de la magnífica obra intitulada *El Proceso Contencioso Administrativo*, comenta que los grandes maestros del Derecho Público proclaman la plena consagración de la justicia administrativa, que puede ofrecer el estado de derecho al ciudadano para evitar los atropellos de una actividad administrativa cada vez más absorbente.

En rigor, la justicia administrativa, que tantos adelantos ha aportado al derecho público, fue una solución revolucionaria ajustada al principio de la división de poderes, cuyas bondades prácticas respondieron al alto interés de simplificar la justicia a los gobernados y no multiplicar los tribunales de excepción, con secuela de dificultades y conflictos de competencia. Así también para evitar la sobresaturación que padecían los tribunales de amparo, al haber sido la única instancia jurisdiccional competente para conocer de toda clase de conflictos administrativos, aun cuando no constituyese el medio idóneo para reparar a cabalidad el daño causado a los particulares, en tanto que, como contralor de la constitucionalidad, su competencia se limitase a la restauración de los derechos conculcados, sin ir más allá de la anulación del acto afectado de inconstitucionalidad.

## **2.- Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.**

La impartición de justicia administrativa y fiscal, en el ámbito federal, está encomendada a un tribunal independiente del Poder Judicial orgánico, que en sus orígenes estuvo adscrito

formalmente al Poder Ejecutivo.<sup>4</sup> Su naturaleza jurídica, de acuerdo a lo que establecen la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política Mexicana, y el numeral 11 de su Ley Orgánica, lo caracterizan como un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>5</sup> Originalmente se le concibió como un tribunal de justicia delegada, formalmente adscrito al Poder Ejecutivo Federal. Esta situación, y el hecho de no estar incorporado formalmente a la estructura del Poder Judicial, al no contemplarlo así el artículo 94 de la Constitución, generó, en su momento, la confusión de considerarlo enclavado dentro del ámbito de actuación de la administración pública.<sup>6</sup>

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se reconocía al Tribunal Fiscal de la Federación como un tribunal administrativo de justicia delegada, en cuanto fallaba en representación del Ejecutivo por delegación de facultades hecha por la ley. Empero, aun cuando se formó con tales características, ello no le privaba de su autonomía orgánica.

Clasificar a los tribunales administrativos en relación con su grado de dependencia con la administración activa, nos lleva a distinguir entre jurisdicción retenida, jurisdicción delegada y jurisdicción autónoma. En el primero de los casos nos referimos a los órganos que situados dentro de la administración activa, pro-

---

<sup>4</sup> La ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 permitió la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Una de sus principales características le permitía dictar sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión y con absoluta independencia de las autoridades administrativas. Esto implicaba su adscripción formal al Poder Ejecutivo. No obstante, a partir de la puesta en marcha de su Ley Orgánica de 1967 se le reconoce como un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y con la organización y atribuciones que la ley establece. En consecuencia, adquiere la categoría de tribunal autónomo.

<sup>5</sup> Al hacer mención a la autonomía nos referimos - según las ideas que sobre el particular ha vertido Vázquez Alfaro, José Luis (*Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México, 1991, pág. 35) - a órganos jurisdiccionales con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente.

<sup>6</sup> Estas disposiciones marcaron una nueva etapa en la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, pues al desvincularlo del Poder Ejecutivo quedó encuadrado, por la naturaleza material de su función dentro del Poder Judicial Político, referido por el artículo 49 constitucional. (Vid. nota 9, infra).

nuncian sus resoluciones como parte de la misma. Sus fallos se emiten por los propios órganos del Poder Ejecutivo. En cambio, la justicia delegada recae en un órgano o tribunal administrativo que no es parte activa de la administración, pero dicta sus resoluciones a nombre de dicha autoridad. Hasta el año de 1967 el Tribunal Fiscal de la Federación fue un ente de justicia delegada, en tanto pertenecía a la esfera formal del Poder Ejecutivo, sin formar parte de la administración activa. Finalmente, la plena autonomía se refiere a tribunales independientes que sin estar contemplados dentro de la estructura orgánica del Poder Judicial, tampoco están adscritos al Poder Ejecutivo. Nuestro Tribunal Fiscal de la Federación se caracteriza actualmente por ser un órgano jurisdiccional con plena autonomía para dictar sus fallos. A partir de la reforma del artículo 104, fracción I, de la Constitución Política Mexicana y de la expedición de su Ley Orgánica, dejó de vincularse formalmente al Poder Ejecutivo, por lo cual sus fallos garantizan, no sólo de facto, sino también de *jure*, la imparcialidad que presuponen estas características.

Así, pues, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación no está incluido orgánicamente dentro de la estructura que puntualiza el artículo 94 de nuestra Constitución, no existe precepto legal alguno que lo adscriba al Poder Ejecutivo, con el cual no guarda ninguna relación de subordinación. Cabe referir, a su vez, que se le clasifica como un tribunal administrativo, en razón de la materia sobre la que juzga, como acaece con los tribunales civiles, penales, de lo familiar, de arrendamiento, etcétera, que se adjetivizan de acuerdo con la materia de los litigios sometidos a su conocimiento y resolución; además, debe señalarse que sus facultades son similares a las de los órganos enclavados dentro del Poder Judicial de la Federación, en tanto que soluciona controversias mediante la tramitación de un proceso jurisdiccional, el cual se rige por principios procesales que conforman la garantía constitucional de debido proceso legal, sus fallos constituyen cosa juzgada y están dotados de ejecutoriedad, por lo que, de ser necesario, habrán de cumplirse en forma coactiva.

Durante mucho tiempo ha sido tema de debate la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, discusión que se ha actualizado recientemente, al afirmarse por una corriente

doctrinal, que este órgano de justicia no se encuentra inmerso en la estructura del Poder Judicial, violándose, en consecuencia, el principio de división de poderes.<sup>7</sup> Al respecto, y sosteniendo, como lo hemos hecho nosotros, una tesis totalmente opuesta, es interesante resaltar las ideas del procesalista español Juan Montero Aroca, quien en su obra *Derecho Jurisdiccional*, bajo el rubro «Doble significación constitucional del Poder Judicial», nos dice: «En la Constitución, la referencia al Poder Judicial puede entenderse en un doble sentido y cabe así hablar de órganos dotados de potestad jurisdiccional en general, que podríamos llamar Poder Judicial político y dentro de los anteriores unos órganos concretos con potestad jurisdiccional, que serían el Poder Judicial organizado».<sup>8</sup>

La iniciativa de reforma judicial de 1994 planteaba la posibilidad de llevar al seno del Poder Judicial a los tribunales que ejercen su función en forma independiente, o, en su caso, formalmente subordinada al Poder Ejecutivo. Tal es el caso de los tribunales administrativos que no se encuentran adscritos orgánicamente al Poder Judicial. Sin embargo, valga reiterar que en el sentido de organización, y de acuerdo con los razonamientos planteados con antelación, integran el Poder Judicial todos los órganos que, revestidos de determinadas garan-

---

<sup>7</sup> La jurisdicción administrativa, como ya es sabido, tuvo su origen en Francia, al instaurarse el Consejo de Estado Francés, el cual se concibe a través de una interpretación muy rígida del principio de división de poderes. Así, dicho principio se convierte en el medio para que los actos de la administración no sean revisados por otro Poder, en su caso el judicial, bajo el criterio de que juzgar a la administración también es administrar.

Sobre esta rigidez del principio de división de poderes, que no contempló Montesquieu, hemos de comentar, en primer término, que la teoría de división de poderes no descartó ni las excepciones ni los temperamentos, que abundan en nuestro Derecho Constitucional; y, en segundo lugar, pero no por ello menos importante, que si bien el Tribunal Fiscal de la Federación, al ir incorporando a su competencia diversos aspectos no tributarios del actuar de la administración, pronuncia sentencias de condena, ello no significa que sustituya a la administración, pues es ésta, la que al cumplir con la sentencia debe dictar, cuando así proceda, el nuevo acto administrativo, ya liberado de sus vicios de ilegalidad, cuyo cumplimiento corresponde, también, a la misma administración. Así, el Tribunal Fiscal juzga y el Poder Ejecutivo administra, sin violar el orden constitucional. Ello justifica, en este respecto, tanto la corriente doctrinaria que lo califica como un organismo autónomo, como la que lo ubica dentro del Poder Judicial político, según se precisa en los párrafos subsecuentes.

<sup>8</sup> Obra escrita en coautoría con Ortell Ramos, Manuel y Gomez-Colomer, Juan Luis, Librería Bosch, Barcelona, 2000.

tías tutelares de su autonomía e independencia, tienen atribuida potestad jurisdiccional y, en consecuencia, son parte del Poder Judicial.<sup>9</sup>

En definitiva, dicho órgano de impartición de justicia administrativa desempeña una función y ejerce un Poder que por sus características sólo puede ser clasificado como Poder Judicial, y de esta manera 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.<sup>10</sup> Abundando sobre este punto cabe referir que al permitirse la procedencia del amparo directo<sup>11</sup> contra sus sentencias (reforma de 1968), el legislador reconoció implícitamente que éstas no provenían de un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo, esto es, que no eran actos administrativos.

Por otra parte, es oportuno recordar que el recurso ordinario de revisión, otrora conocido por el Pleno del Tribunal Fiscal, ahora es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo nivel de habilitación en materia fiscal no es adecuado a la tecnicidad de estos litigios, que bien pudieran corresponder a una Corte de Casación. Esa vinculación del Tribunal Fiscal con los tribunales federales a través de un medio impugnativo ordinario de segundo grado, donde un tribunal de control constitucional revisa los fallos de los jueces especializados que examinan el acto impugnado a la luz de leyes

<sup>9</sup> Al ser el Tribunal Fiscal de la Federación un órgano jurisdiccional administrativo dotado de plena jurisdicción explica Fix-Zamudio, en su *introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México 1983, pág. 83- implica que ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino que asume un carácter estrictamente judicial [...].

<sup>10</sup> Para Carrillo Flores, (*La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, México, 1973, pág. 141) el principio de división de poderes «...nunca ha sido expresión de una forma jurídica de organización del Estado, sino una mera aspiración política de dividir el ejercicio del Poder para evitar la tiranía, desiderátum éste que en lo que nos interesa, se logra cuando los cuerpos administrativos de lo contencioso conquistan el espíritu judicial de que habla Robson, aunque no integren el Poder judicial».

<sup>11</sup> Previo a la reforma de 1968 a la Ley de Amparo (artículo 114, fracción II) y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se permitió que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaran mediante amparo indirecto, por ser consideradas actos formalmente administrativos.

ordinarias cuya aplicación es atinente al cumplimiento de los fines del Estado, resulta francamente aberrante, pues sólo puede interpretar y calificar imparcialmente la aplicación de la ley administrativa quien bajo la perspectiva de una decantada especialización, tiene un riguroso concepto de la legalidad del actuar de la administración, en el complicado ámbito de la especificidad de las leyes administrativas. ¡Ese es el juez administrativo!

El Tribunal Fiscal de la Federación, en razón de los argumentos que anteceden, aun cuando no esté contemplado por el artículo 94 constitucional, es un órgano que al impartir justicia ordinaria federal, se incorpora al Poder Judicial de la Federación, conforme a lo previsto por el artículo 49 de la misma Carta Magna, que nos señala, en forma limitativa, la existencia de tres poderes del Estado, a saber: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. El hecho de que este tribunal no esté ubicado en alguno de los otros dos poderes del Estado, y siendo su función de carácter jurisdiccional, corrobora esta conclusión, a la cual ha arribado también el procesalista español Juan Montero Aroca, al examinar tribunales dotados de las mismas características, cuya existencia está prevista por las leyes españolas, como viene a serlo, entre otros, el Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, tanto la materia tributaria como la administrativa poseen una naturaleza compleja, rigurosamente técnica, sólo accesible a los expertos. Una tutela jurídica eficaz en materia tributaria y administrativa, habrá de ser impartida por sus especialistas. Pretender, 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 la justicia. La presencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y de los Tribunales Contencioso Administrativos en el ámbito local, garantizan una actuación autónoma, centralizando todos los litigios ante quienes se encuentran técnicamente especializados para resolverlos. La tradición judicialista, en su inercia, no debe impedir el perfeccionamiento y consumación del proyecto de justicia administrativa inserto en la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La jurisdicción administrativa en México, a través de los tribunales de justicia administrativa, funciona eficientemente. El principal objetivo de estos tribunales es proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, tanto en el ámbito administrativo como en el tributario. Actualmente esto se cumple en plenitud.

Cada sistema de justicia debe ser valorado dentro del contexto histórico en el que nace y se desenvuelve. En nuestro caso, la justicia administrativa en el México actual, cuyo origen data del año de 1936, con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, ha tenido un brillante desempeño en la tutela efectiva del administrado.

La unidad orgánica de la función jurisdiccional no debe rebasar los límites administrativos de actuación reservados al Consejo de la Judicatura, pues sólo así se garantizará la independencia jurisdiccional y la especialización, que han sido prenda de eficiencia e imparcialidad de la justicia administrativa y tributaria implantada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

El acceso de los gobernados a tribunales administrativos autónomos, independientes y especializados, es una consecuencia del Estado de Derecho que así lo exige, no como una figura retórica, sino como evidente realidad. Cuando las conductas oficiales se apartan del cauce previsto, el Estado de Derecho somete a la administración a instituciones de justicia, a tribunales que representan una instancia autónoma de protección jurídica y fijación de límites a la acción pública,<sup>12</sup> lo cual constituye una defensa indirecta de la constitución.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Como lo señala el jurista colombiano Sarría, Eustorgio, (*Derecho Administrativo*, Ed. Temis, Bogotá, 1957. pág. 299) «cuando el Estado de derecho es sustituido por el Estado de poder, los tribunales contencioso administrativos o desaparecen, o son deformadas sus funciones, o son constituidos arbitrariamente. Todo dentro de un sistema que los convierte en apéndices de los gobernantes que detentan la fuerza pública».

<sup>13</sup> Para Vázquez Alfaro (en *Evolución y Perspectiva de los órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, UNAM, México 1991, pág. 157) la jurisdicción administrativa es un remedio indirecto de la defensa de la Constitución porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos de carácter ordinario, es utilizada para tutelar, en forma refleja, los derechos consagrados en los textos fundamentales.

### 3.- Nuevo marco jurídico del Tribunal Fiscal de la Federación.

La impartición de la justicia administrativa por un tribunal especializado, como lo es, en el ámbito de su competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, ha sido tema recurrente en los foros y congresos de derecho, respecto del cual existe un consenso unánime, a partir del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en la ciudad de Zacatecas en el año de 1966. En aquella ocasión se afirmó: «basta, para la creación de este Tribunal, el cambio de denominación del actual Tribunal Fiscal de la Federación, para denominarlo Tribunal Federal de Justicia Administrativa». La inclusión en su Ley Orgánica de una fórmula genérica, similar a la que se contiene en el artículo 11 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que le otorgue la competencia que se propone, con la consecuente derogación de aquellos preceptos que atribuyen competencia jurisdiccional a diversos órganos de la Administración Pública Federal.

Ampliar la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de convertirlo cabalmente en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no es algo nuevo. Ha sido un proceso gradual que en la actualidad abarca las siguientes materias: se le otorgó competencia para dirimir aquellos litigios que se le plantearan respecto del otorgamiento o reducción de pensiones civiles y militares; los referentes a la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; los relativos a la constitución de créditos por responsabilidades de servidores públicos o de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; los créditos derivados de la falta de pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios y organismos descentralizados; las negativas a los particulares para ser indemnizados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como aquellas que con base en la misma Ley les impongan sanciones administrativas (entre otras, la destitución de un cargo público o la inhabilitación para el ejercicio del servicio público). Recientemente y a partir de la celebración del Tratado de Libre Comercio, las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y las que tengan como antecedente la resolución del Recurso de Revisión de los actos administrativos referidos por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ya en 1941, con la expedición de la Ley de Depuración de Créditos (irresponsablemente abrogada después de haber estado vigente durante más de ocho lustros), se facultó al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer del contencioso administrativo atinente a la responsabilidad estatal por el funcionamiento culposo de los servicios públicos, como una responsabilidad directa del Estado y no subsidiaria del funcionario. Sobre este particular cabe comentar que del contencioso por responsabilidad objetiva, debiera conocer el Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que el particular o gobernado pudiera ser indemnizado por los daños y perjuicios que en su actuar le cause la administración.

Por tratarse de una cuestión directamente relacionada con la ampliación de la esfera competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, en el vasto sector de lo estrictamente administrativo, resulta oportuno comentar la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado recientemente al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al emitir su tesis de jurisprudencia número 2a/J. 139/99 (Semana Judicial de la Federación del mes de enero de 2000) en tanto resuelve que dicho numeral, debidamente relacionado con el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, incluye dentro de la órbita competencial de este último, el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas, cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Esto implica que la procedencia del juicio contencioso administrativo no está condicionada al agotamiento del citado recurso, lo cual, como ya se expresó, amplía la competencia del Tribunal Fiscal a todos aquellos actos administrativos que al no ser impugnados en la vía administrativa, se estimaba que no estaban comprendidos dentro de su actual competencia.

#### **4.-Su integración orgánica al Poder Judicial con independencia jurisdiccional.**

Es oportuna la reforma de la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de lograr una adecuada redistribución de los negocios, atendiendo a la ampliación de su ámbito competencial, para integrarlo con una Sala Superior Colegiada y con Salas Unitarias, que estarían presididas

por profesionales de reconocida experiencia, ética profesional y conocimientos especializados en las diversas ramas del derecho administrativo. La prudente selección de los magistrados conforme a los principios antes enunciados, puede lograrse modificando la actual estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, al crearse, como más adelante se sugiere, la Comisión de Administración, y dividir las actuales Salas Regionales Colegiadas de tres Magistrados, para formar, con el mismo número de Magistrados, Salas Unitarias (como su nombre lo indica, integradas por un solo Magistrado), sin que ello implique el incremento del número de locales, de personal y de recursos materiales. Esta medida simplificaría la impartición de la justicia contencioso-administrativa, pues la estructura unitaria elimina los tiempos que exige el turno de los proyectos de sentencia para un posterior análisis y estudio de los mismos por Magistrados que, con frecuencia se concretan a reiterar, por tratarse de cuestiones ya exploradas, el criterio del Magistrado Ponente o a cumplir con la jurisprudencia del propio Tribunal o del Poder Judicial de la Federación.

Si se pretende establecer a nivel federal un contralor administrativo que contemple en forma integral el sistema de administración de la justicia contencioso-administrativa, es necesaria la creación de una Comisión de Administración estructurada a semejanza y con facultades similares a la de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, el cual quedó adscrito orgánicamente al Poder Judicial de la Federación, al reformarse el artículo 94 de nuestra Carta Fundamental, incluirse en la Comisión de Administración a tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal y atribuírsele a esta última, 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, cuando éstos incurran en faltas o conducta graves que lo ameriten, lo cual se habrá de hacer del conocimiento inmediato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos conducentes (artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Resulta oportuno referir que la Comisión de Administración del Tribunal Fiscal de la Federación estaría constituida por el Presidente del propio organismo, que la presidiría; un Magistrado de la Sala Superior; un Magistrado de Sala Regional Unitaria; tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal; y un miembro designado por el Senado de la República.

La experiencia de independencia e imparcialidad del Tribunal Electoral, vendría a sumarse a la que en el mismo sentido se tiene en el Tribunal Fiscal de la Federación y permitiría a su personal gozar de los beneficios que en garantía de tales atributos se otorgan a los miembros del Poder Judicial de la Federación.

Para lograr la unidad orgánica del Poder Judicial de la Federación, incluyendo en este nuevo sistema al Tribunal Fiscal de la Federación, pionero de la Justicia Contencioso Administrativa, resulta pertinente, como antes se expresa, la reforma al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo texto podría ya incluirse con la denominación de Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; asimismo y, consecuentemente, deberá reformarse la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para adicionarla con los preceptos contenidos en la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, e incluir como órgano de selección y nombramiento de Magistrados de Salas Regionales y sus auxiliares, administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial especializada, a la que se denominaría Comisión de Administración del Tribunal Fiscal de la Federación, o bien del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al proceso de ampliación de la competencia de este órgano de justicia administrativa.

La jurisdicción administrativa, en consecuencia, no debemos identificarla a partir del órgano, sino de acuerdo al contenido de la función que desempeña. Los tribunales contencioso administrativos, son institutos de tutela de los derechos e intereses legítimos de los administrados, por lo cual su función principal es decir y hacer cumplir el derecho en caso de controversia, lo que los vincula al Poder Judicial, tanto más si tomamos en consideración que al integrarlos a éste, orgánica y administrativamente, se disiparía cualquier duda sobre su adscripción política al Poder Judicial de la Federación.

Un punto fundamental será, entonces, la conservación de la Sala Superior y la creación de Salas Unitarias Regionales especializadas. La primera, además de la actual competencia de sus Secciones, funcionará como órgano revisor de segundo grado, en asuntos de mayor cuantía y en los importantes y trascendentes, a instancia de cualquiera de las partes, de resoluciones dictadas por las Salas Regionales, siendo sus decisiones definitivas e inatacables en la vía ordinaria, por lo cual el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo será realmente un órgano independiente y especializado, cuyas sentencias no serán, como sucede actualmente, revisadas en la vía ordinaria por los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que lo ha convertido en un Tribunal dependiente, en el orden jurisdiccional, del Poder Judicial de la Federación.

Otro aspecto relevante será la ampliación sustancial de su competencia, a efecto de atribuirle en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, facultades para conocer de la legalidad de todos los actos administrativos y fiscales que atenten contra los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados.

En este tenor, deberá fortalecerse la estructura orgánica del Tribunal Fiscal, sin que ello implique una dependencia funcional, en el orden jurisdiccional, con los demás órganos de justicia que comprenden el Poder Judicial. Se declararía a dicho Tribunal como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, y órgano especializado del Poder Judicial, con la denominación de Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.