CAPÍTULO 5.

NATURALEZA JURÍDICA DE UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO Y SUS FUNCIONES.

5.1. LA NATURALEZA DE LAS COSAS COMO FUENTE DE DERECHO

Se ha tratado la naturaleza de las cosas como algo que actúa de límite, que señala los linderos que el derecho debe respetar. Pero, además, a través de la naturaleza de las cosas hay que reconocer la existencia de valores que se imponen como dados al derecho. Valores que se ofrecen, a su vez, al derecho mismo para darle justificación y fundamento. Al discutir la función que la naturaleza de las cosas tiene en el sistema de las fuentes del derecho, la coincidencia general parta de reconocerle el carácter de una fuente informal, indirecta o real o material del derecho positivo. Las fuentes reales o materiales son los fundamentos de todo sistema jurídico que están constituidos por una realidad dada. Esta realidad está integrada por un conjunto de datos o factores reales o naturales, históricos, racionales e ideales. Los factores reales o naturales están constituidos por realidades físicas, biológicas, psicológicas, económicas, políticas y sociales que determinan o intervienen en la creación del derecho. Los factores históricos están constituidos por lo que el hombre ha hecho en materia de regulación jurídica, de las relaciones sociales y son entonces las costumbres y las normas jurídicas del pasado. Los factores racionales son las reglas del derecho natural racionalista. Los factores ideales están constituidos por las aspiraciones humanas ético-sociales. Son las direcciones que deben seguirse en el futuro y se manifiestan como inclinaciones, sugerencias, deseos, anhelos y afanes.

5.2. EVOLUCIÓN DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

A partir de la reforma constitucional de 1968, los Tribunales Administrativos adquieren en el ordenamiento mexicano la categoría de Tribunales Judiciales autónomos, con lo que se aproximan al sistema de organización en los países germánicos, pero por otra parte conserva el ordenamiento mexicano también, en los principios del sistema judicialista angloamericano, ya que las sentencias definitivas de los propios Tribunales Administrativos pueden impugnarse a través del juicio de amparo de una sola instancia ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito, según las reglas de competencia respectivas.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución vigente, de 5 de febrero de 1917, continuó el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, reconociendo también la llamada jurisdicción concurrente, cuando las citadas controversias sólo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto pueden conocer de las mismas, a la elección de actos los juzgados y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Antes del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, era el Poder Judicial Federal con algunas excepciones, quien intervenía exclusivamente para conocer de las controversias que surgían entre las autoridades y los particulares.

De acuerdo a la Constitución Política de México de 1917, la estructura política del Estado Mexicano descansa en la división tripartita de poderes, siendo éstos: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Desde el punto de vista doctrinal, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y por ende, siguiendo este lineamiento, lo razonable era de que el Tribunal Fiscal

de la Federación quedase encuadrado dentro del Poder Judicial y no, como la ley lo establecía dentro del Poder Ejecutivo.

Como ocurrió con el precepto del mismo número de la Carta Fundamental de 1857, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, pero tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934, y la vigente de 1936, otorgaron a los Jueces Federales de Distrito la facultad de conocer en primer grado: de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

De acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados juicios de oposición, reglamentados por las leyes administrativas de carácter federal, inclusive en materia fiscal; los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito; contra la sentencia de segundo grado, podía interponerse ya sea el llamado recurso de súplica (según la vieja denominación española), que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 constitucional, pero suprimido en 1934, o bien el juicio de amparo; medios de impugnación regulados por la Ley de Amparo de 1919, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades exclusivamente el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del recurso de revisión fiscal introducido en el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de 1946.

Para respetar la separación de poderes se crearon entonces los tribunales administrativos. Fueron la consecuencia lógica de la desconfianza de los hombres de la revolución en los jueces monárquicos del antiguo régimen, y se establecieron esas Cortes para el cumplimiento estricto de la distinción de los poderes ejecutivo y judicial, sin el predominio de uno sobre el otro.

El sistema norteamericano de la supremacía del judicial repugna al texto antes mencionado y al espíritu de las constituciones francesas, y ni siquiera es concebible en Francia un recurso jurisdiccional en contra de actos legislativos. "Ningún tribunal puede juzgar sobre la regularidad intrínseca de una ley, ni si ésta es contraria a un texto constitucional y desde luego no es por la naturaleza jurídica de aquélla que puede explicarse el motivo de esa prohibición. Sólo puede entenderse por sentimientos análogos a los que determinaron en 1789 la división estricta de las dos jurisdicciones; es decir, por el respeto debido por el Poder Judicial al Legislativo"[1].

Inicialmente las sentencias del Tribunal Fiscal eran definitivas para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y no para el particular quien en contra de ellas disponía del juicio de amparo. Posteriormente para corregirse esta irregularidad de desigualdad procesal, se admitió la posibilidad del juicio de amparo para la Secretaría de Hacienda, lo que era contrario a la esencia de esta vía de defensa abierta sólo para los particulares por violaciones de la autoridad a cualquiera de las garantías individuales del Capítulo Primero de la Constitución.

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, a de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos independientes en lo absoluto, esto es, con capacidad para permitir

---

[1] GASTON, Jesé. "Los Principios Generales del Derecho Administrativo". Ed Reus. 1928. p.247. Madrid.

fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya a puntada, a los Tribunales Federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de Tribunales Administrativos que aunque independientes de la administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Desde mi apreciación, según exprese anteriormente, la Justicia Administrativa comprende todos los medios de defensa al alcance de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, ya sea las denominadas instancias de inconformidad o aclaración, los recursos administrativos, el juicio de nulidad y aun el juicio de amparo en materia administrativa, sin embargo, el contencioso administrativo debe reducirse a lo que nuestro medio corresponde al juicio de nulidad tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y regulado sustancialmente por el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Contencioso Administrativo recoge medularmente las características del Contencioso Francés, particularmente del recurso por exceso de poder y presenta como notas discordantes la ausencia de plena jurisdicción en la mayoría de sus fallos. Al respecto no debe perderse de vista que si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación, el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación permite que en ocasiones actúe como un tribunal de plena jurisdicción. En efecto, el referido precepto proviene sustancialmente que cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad halla demandado la anulación de una resolución favorable a una parte, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

La figura objeto de estudio presenta, en relación al Contencioso Francés, Contencioso Administrativo por excelencia, las siguientes ventajas: el Contencioso

Administrativo Mexicano, presenta como notas sobresalientes las figuras de la negativa ficta, que impide prolongar el estado de incertidumbre jurídica y la irrevocabilidad unilateral de las resoluciones favorables a los particulares, ya que en este último caso la Administración activa debe agotar el juicio de nulidad como actora, para demandar la nulidad de dicha resolución favorable, con lo que se salvaguarda el principio de seguridad jurídica y las garantías de audiencia y legalidad.

Por otra parte, una desventaja del Contencioso Administrativo Mexicano, consiste en la presencia del principio de la decisión previa, conforme al cual previamente a la interposición del juicio de nulidad, deben agotarse los recursos administrativos establecidos en la leyes especiales, o en su defecto, en el Código Fiscal de la Federación, lo cual obstruye la celeridad de la justicia administrativa, salvo el caso del recurso de revocación, es el único recurso optativo que prevé la Ley Fiscal.

Al respecto estimo que debe superarse la regla de la decisión previa, estableciendo la opción para el particular de la interposición de los recursos administrativos ante la Administración Activa, o bien el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, salvo los casos en que tratándose de resoluciones conexas que hubieran intentado una u otra vía, el medio de defensa posterior que se intente, debe ser el mismo al agotado en primer término.

Constituye una deficiencia del Contencioso Administrativo Mexicano la ausencia de un Código Federal de Procedimientos Fiscales, ya que en la actualidad la regulación del procedimiento se encuentra establecida en el Código Fiscal de la Federación, lo que impone la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sobre este punto, cabe destacar que el ordenamiento últimamente mencionado resulta en la mayoría de los casos inadecuado, puesto que existen diferencias

sustanciales entre el procedimiento administrativo y el proceso civil, ya que el primero es de orden público y el segundo no lo es.

5.3. LA NATURALEZA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En circunstancias como las actuales, reviste particular importancia la definición de la política fiscal condicionante y también condicionada, por el proceso productivo que debemos estimular. La deformación que podría provocar es grave, de una parte inhibir la inversión o reinversión; de otra parte olvidar el esfuerzo de equidad y proporcionalidad como medio para fortalecer la función del Estado y contribuir al proceso redistributivo del ingreso que se inicia, necesariamente con la generación de empleo, que conmina inversión, con lo que se cierra otra vez el círculo.

De ahí el equilibrio que se debe aspirar en el examen de la estructura fiscal: obtener recursos para administrar la función estatal incluidos los servicios para impartir la justicia social y realimentar el ciclo con los estímulos a la producción y creación de empleos.

Por ello las reglas tributarias no deben apoyarse en el fácil expediente de aumentar tasas, sino en la globalización y manejo de la idea de ingreso para que los que más tienen, como ha de aceptarse por todos, más aporten; lo que en otro extremo nos permitirá liberar a quienes menos tienen y que nominalmente han entrado, por los problemas inflacionarios y devaluatorios a categorías fuertemente cargadas por el Impuesto Sobre la Renta; al reducir las tasas bajas se permitirá que muchos trabajadores y miembros de la clase media puedan aumentar su capacidad de ahorro y consumo. Con este reajuste en la ponderación, además se reinstalará la progresividad tributaria. Conviene a la situación actual, combatir la vía impositiva, rentismo y especulación, y estimular la producción, distribución y consumo de artículos básicos, así como las

exportaciones y el turismo, lo que impide al manejo flexible del tributo al Comercio Exterior, de acuerdo a los requerimientos de las circunstancias para concurrir al fomento del desarrollo nacional.

Si las resoluciones de los órganos del Estado estuvieran libres del control de la legalidad, se incurrirían en graves y crecientes arbitrariedades que quebrantarían la paz social. Es por tal motivo que los Tribunales Administrativos son tan importantes para el control de nuestros gobernantes.

La existencia del control posibilita que los afectados actúen en defensa de la legalidad, colaborando a que los distintos órganos se ajusten a su función específica y a los límites de su competencia, así a los preceptos legales, sustantivos y formales, aplicables.

Por tanto, se deduce la importancia que reviste la existencia de medios de impugnación para el control de la legalidad, ya que a pesar de que los funcionarios tengan como guía el principio de legalidad, puede ocurrir que éste pueda verse violado como consecuencia de circunstancias cuya influencia es posible comprobar. Las pasiones políticas, los intereses personales, el cohecho, etc., desvían a algunos funcionarios del correcto ejercicio de sus funciones.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa representa, en efecto, una pieza importante en la evolución jurídica y política de México en los últimos sesenta años. Apareció en una época en la que la política económica mexicana iba sufriendo acelerados cambios para adaptarse a las transformaciones que también eran rápidas, por las que pasaban la sociedad y la economía. De la actitud abstencionista del viejo estado liberal había que dar lugar a un intervensionismo urgente y necesario, pero siempre dentro del marco de la legalidad del que no podía salirse la administración pública.

Todo esto indica que hay una gran preocupación jurídica por buscar nuevas formas de legalidad administrativa, o sea, por adecuar las estructuras jurídicas a las necesidades reales de la sociedad que esta en proceso de continuo cambio en un país cuya tasa de crecimiento demográfico es una de las más altas del mundo. Este fenómeno, sin dejar de ser específicamente jurídico, puesto que se trata de leyes y tribunales, tiene también aspectos filosóficos, económicos y políticos. Hay que tratar de verlos desde esos distintos tipos de vista para entenderlo mejor y contribuir de una manera más acertada a su solución.

En el estado de derecho contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra el abuso de poder de los gobernantes. Su derecho tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encuentra su expresión, entre otros medios, en lo contencioso administrativo.

Ningún sistema tributario debe tener como único objetivo el de lograr un buen régimen de recaudación. Un buen sistema tributario no puede estar ajeno al fenómeno o estímulo de algunas actividades necesarias, a las que debe darse un tratamiento especial en función a programas prioritarios.

El contencioso administrativo, es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, por Tribunales Administrativos[2].

Existen diversas definiciones de la expresión Contencioso Administrativo, cuyas características pueden resumirse de la siguiente manera:

I. El Contencioso Administrativo presenta como una primera característica, que es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda,

[2] NAVA NEGRETE, Alfonso. “Derecho Procesal Administrativo”. Ed Porrúa. 1959. p. 111. México.

hasta a la emisión de la sentencia, expuesta por Tribunales Administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo, realizan funciones materialmente jurisdiccionales.

II. Un segundo elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.

III. Un tercer elemento de lo Contencioso Administrativo, consistente en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.

A su vez el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa; debe reunir los siguientes requisitos:

A. Existencia previa de una acto administrativo.

B. Que el acto administrativo haya causado estado, es decir, que se hayan agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos.

C. El Contencioso Administrativo, como regla general sólo controla los actos emanados del Órgano Administrativo, no así los que realizan los Órganos Legislativos y Judicial.

IV. Un último elemento de lo Contencioso Administrativo, es la naturaleza de este medio de defensa, conlleva su conocimiento ante órganos jurisdiccionales, al respecto conviene mencionar, que el órgano jurisdiccional en materia contenciosa es el titular del poder de la jurisdicción administrativa[3].

[3] IDEM. p. 156

Por otra parte, los tratadistas franceses J. M. Auby y R. Drago, afirman que lo Contencioso Administrativo, en sentido amplio designan los litigios que pueden nacer de la actividad de la Administración Pública, así como los procedimientos que permitan las resoluciones de estos litigios y que el Contencioso Administrativo, como rama del derecho, es el conjunto de reglas jurídicas que regulan la solución por vía jurisdiccional de los litigios administrativos.

Para el jurista francés Lafferriere "lo Contencioso Administrativo es la contienda administrativa entablada entre la Administración Pública y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídica legal de una resolución administrativa que ha causado estado puede ofrecer manifestaciones diversas fundamentalmente diferentes, pues sabe que la contienda verse acerca del reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante, Contencioso Subjetivo; o simplemente acerca de si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin de que le fueran conferidas, Contencioso Objetivo. En el primer caso se declarará concretamente por la jurisdicción competente el derecho del particular; en el segundo se limitará a anular la resolución ilegal"[4].

El Contencioso Subjetivo tiene como finalidad el reconocimiento de un derecho administrativo a favor del reclamante y el objetivo, constituye una mera fiscalización jurisdiccional, en la que se confirma o anula la resolución recurrida, y en caso de revocación por estimarla no ajustada a derecho declara el que existe a favor del recurrente, señalando concretamente a la administración la forma en que ha de actuar reconociendo el derecho particularizado.

El Contencioso de carácter objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo, contra el cual se interpone. Constituye una vía indirecta para que al administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés.

---

[4] LAFFERRIERE, M. F. "Cours de Droit Public et Administratif". 1860. p. 230. Paris.

Para el tratadista argentino Argañaras “nos encontramos en presencia del Contencioso Subjetivo, o de Plena Jurisdicción, si se persigue el reestablecimiento de un Derecho Subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa; y en presencia del Objetivo o de Anulación, si se persigue el reestablecimiento de la legalidad alterada por dicha autoridad”[5].

El principio de la división de poderes juega un papel preponderante en la evolución del derecho procesal administrativo y particularmente la figura de lo Contencioso Administrativo. En nombre dicho principio se dividió el sistema de jurisdicción retenida, por entender que implicaba un atentado contra el mismo la posibilidad de impugnar actos de un Poder del Estado, el Ejecutivo ante otro poder distinto al Judicial; pero también se esgrimió, en defensa de la posición contraria, por entender que no podían cambiarse funciones jurisdiccionales a poder distinto del Judicial, así como para defender otras posturas intermedias.

Por otra parte, existe un sistema Contencioso Administrativo confiado a una jurisdicción especial, esto es, a un conjunto de órganos jurisdiccionales diferenciados de los demás integrados por magistrados reclutados de forma distinta a aquellos que integran los órganos de la jurisdicción ordinaria. Esos órganos jurisdiccionales, en vez de estar encuadrados en la administración, y en vez de ser independientes de la organización judicial y administrativa, están encuadrados en la propia organización judicial. Se trata de órganos que forman parte de la organización judicial; pero el personal que integran estos órganos no procede al menos totalmente de la carrera judicial, sin que se siga un sistema diverso.

---

[5] CERVANTES MONTENEGRO, Joaquín. “El Cumplimiento de las Sentencias que Emite el Tribunal Fiscal de la Federación”. Ed. Tribunal Fiscal de la Federación. 1988. p. 97. México.

5.4. DIFERENCIAS ENTRE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN Y EL DE ANULACIÓN.

El término “Contencioso” en sentido estricto: es el conjunto de litigios de una cierta categoría. En un sentido más amplio, es el conjunto de reglas de organización y de procedimiento relativas a la competencia del Juez y a sus atribuciones. También el término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos o cosas que se disputan las partes contendientes entre sí. En el ámbito del derecho administrativo se refiere a la jurisdicción especial encargada de resolver los litigios, las controversias, las pugnas entabladas entre los particulares y la Administración Pública.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales. En una clasificación práctica de las controversias llevadas ante el juez el Contencioso Administrativo comprende de cuatro ramas:

I. El contencioso de anulación.
II. El contencioso de plena jurisdicción.
III. El contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad.
IV. El contencioso de represión.

La defensa de los particulares frente a la Administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dio origen a los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicial.

El sistema francés se caracteriza por la creación de Tribunales Administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración. En cambio, en el sistema angloamericano, los tribunales que conocen de tales controversias pertenecen al Poder Judicial, de ahí que a este sistema también se le denomine sistema judicialista.

El contencioso administrativo francés surgió de la interpretación 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 a otro.

Con esta idea se creo el Consejo de Estado Francés, "el cual tuvo su origen en una falta absoluta de control jurisdiccional sobre los actos administrativos, debido a la prohibición impuesta al Poder Judicial de intervenir en los actos de la Administración. Se pretendía con ello no sólo evitar obstáculos a los servidores públicos, sino también defender las reformas revolucionarias del nuevo régimen"[6]. Por otro lado, el Consejo de Estado Francés, en principio instruyo los expedientes de las controversias entre la administración y los gobernados, para que la resolución definitiva la dictara el soberano; es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, lo cual prevaleció hasta 1872. Posteriormente se otorgaron facultades para que este órgano instruyera la causa y emitiera la resolución, dando lugar a un tribunal de justicia delegada, todo ello en el ámbito de la administración.

La justicia retenida es la que realizan los órganos jurisdiccionales elevados en la esfera de la Administración Pública activa, que aunque poseen cierta independencia

---

[6] BARTOLOMÉ, Fiorini. "El Sistema Contencioso Administrativo en Francia". Rev. De Derecho y Administración Municipal. p. 427. 1944. Buenos Aires, Argentina.

funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía. La jurisdicción delegada, se presenta cuando el Tribunal Administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública. Por último, los Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía, son aquellos que resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la Administración.

El sistema angloamericano, con otra interpretación de la división de poderes, 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.

Dentro del sistema francés son dos formas importantes de lo contencioso administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

El contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

I. Por funcionario incompetente.
II. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
III. Por no haberse aplicado la disposición debida.
IV. Por desvío de poder.

La doctrina al referirse del contencioso de anulación ha dicho que este procedimiento hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, es decir, que el Tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar la anulación del

acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo.

Por su parte, el contencioso subjetivo, al versar sobre dichos subjetivos, no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen la aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos, a nivel federal y local, existen Tribunales Administrativos Especializados, con lo cual estaríamos en presencia del sistema europeo, administrativo o francés. Para otro tipo de actos, también de las mismas esferas, cuyo conocimiento no esté reservado a los Tribunales Administrativos, existe la vía de amparo, por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema anglosajón, angloamericano o judicial.

El sistema francés, a nivel federal, está representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sirvió de modelo para el establecimiento de algunos tribunales locales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los estados de Baja California, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Sonora, Veracruz y Yucatán; así como los Tribunales Fiscales de los estados de Hidalgo y Sinaloa.

Sin embargo, el hecho de la existencia en nuestro país de tribunales administrativos, conforme a lo cual ha evolucionado la jurisdicción administrativa de tipo francés, ello no implica un abandono total al sistema judicialista mexicano, en tanto que existe la intervención preponderantemente de los Tribunales Judiciales en la decisión final de las controversias administrativas, ya que las resoluciones que lleguen a dictar los tribunales administrativos, son impugnables por las partes, ante los Tribunales

Colegiados de Circuito, bien sea por las autoridades a través del recurso de revisión o por los particulares por medio del amparo administrativo, según sea el caso.

Los administrativistas al hablar del contencioso administrativo, aluden a dos clases de juicios: de plena jurisdicción y de anulación o de ilegitimidad.

En la legislación francesa el juicio de lo contencioso administrativo más importante es de plena jurisdicción y se ventila en un tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia[7].

En otras legislaciones las decisiones del Tribunal Administrativo de plena jurisdicción pueden ser revisadas por los Tribunales Judiciales en sus diversas instancias o bien solamente por la Suprema Corte de Justicia.

En México, siguiendo la tendencia angloamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de la competencia, en primera instancia, del Tribunal Administrativo de anulación que en materia federal existe y que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A su vez las sentencias de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden impugnarse por el particular afectado en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala que la dictó o bien en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la defensa se cambia de ilegalidad a inconstitucionalidad de la disposición aplicada; por parte de la autoridad, procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala sentenciadora.

---

[7] MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. “De lo contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimidad”. Ed. Porrúa, 1998. México.

En México, el crear un Tribunal Administrativo cuyas decisiones no pueden ser sometidos por los particulares ante un Tribunal Judicial, se considera violatorio de la división de poderes; división que es recogida por nuestra Constitución en su artículo 49.

Tenemos, que en México el contencioso administrativo de plena jurisdicción federal o local se ventila ante Tribunales Judiciales Federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad en materia federal o local ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Tribunal de lo Contencioso Administrativo. No todos los Estados han creado su Tribunal fiscal o su Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Sin embargo, hay una fuerte teoría que pone en duda que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea un tribunal de anulación, considerándolo más bien un tribunal de plena jurisdicción, ya que dicho tribunal es descendiente en línea directa del sistema francés de lo contencioso administrativo[8].

Haciendo una comparativa entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, siguiendo nuestro sistema jurídico, la presento a continuación:

I. En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
II. En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo, no se cuentan con esos medios.
III. En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general.

[8] CORTINA GUTIÉRREZ. "El control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y de la Facultad Discrecional". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 1965. México.

El contencioso de plena jurisdicción su sentencia sólo produce efectos contra las autoridades señaladas responsables; en cambio, en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra las autoridades que no fueron señaladas como partes.

Por lo tanto, para Cortina Gutiérrez las diferencias esenciales entre un tribunal de anulación y un tribunal de plena jurisdicción, son[9]:

I. El primero, al nulificar un acto no puede dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto, ni menos aún dictarlo; el segundo, no sólo se limita a nulificar la resolución sino que está autorizado para reglamentar las consecuencias de su decisión.
II. Ante el primero se impugna una resolución ejecutoria, por lo que los asuntos de ejecución de contratos administrativos están excluidos del exceso de poder; ante el segundo, aún cuando se pueda impugnar en algunos una decisión ejecutoria, el juicio va más allá del objeto limitado de una declaración de nulidad.
III. En el primero, las cinco causas de nulidad son variantes de legalidad; en el segundo, no sólo los aspectos externos de legalidad son materia del contencioso pleno. También los hechos individualizados de los que pudiera derivar un juicio de ilicitud, son objeto del estudio del caso sometido a plena jurisdicción.
IV. En el primero el juicio es objetivo porque en él se examina la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; en el segundo, el juicio es subjetivo en el que el acto reclama una ventaja personal.

Se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción como se concibe, cuado realiza entre otros dos actos:

---

[9] IDEM

I. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho Tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de este órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.

Por lo tanto, se puede decir, que el Tribunal carece de imperio para ejecutar sus decisiones. Si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de las jurisdicciones, es forzoso concluir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene plena jurisdicción.

A partir del 15 de enero de 1988 se otorgó competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de casos de incumplimiento de sentencias pero únicamente contra la indebida repetición de un acto anulado, así como cuando en el acto o resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento, no procediendo contra actos negativos de la autoridad.

Precisamente porque el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no es de plena jurisdicción un buen número de contribuyentes, que han obtenido sentencias favorables, han aceptado que la autoridad las viole, antes que enfrascarse en un nuevo juicio y ante tribunal distinto para obtener su cumplimiento. Esto para evitar el gasto tan grande que puede reflejar el siguiente

juicio y un lapso que puede ser amplio, para ver los resultados arrojados en el mismo.

II. Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución emitida; en cambio, ante los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales

El hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recoja algunas características del Tribunal de plena jurisdicción, no le quita su naturaleza de Tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de justicia administrativa.

El argumento más importante que se esgrime para demostrar que en ocasiones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como un Tribunal de plena jurisdicción es cuando se alega violación de la ley aplicada y si ello es cierto la Sala del Tribunal no se concreta a declarar la nulidad de la resolución reclamada, sino que además señala las bases conforme a las cuales debe dictarse la nueva resolución.

En un Semanario Judicial de la Federación aparece que las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son de simple anulación mas no de plena jurisdicción, y el acto impugnado ante él debe juzgarse a través de los fundamentos esgrimidos por las autoridades demandas, y el actor en un juicio de esa naturaleza, sólo está obligado a combatir esos fundamentos y no otros diversos y a analizar y presentar las pruebas que considera oportunas en relación con el conocimiento que tenga de la resolución combatida[10].

[10] TOMO LXXX, p. 2991, Semanario Judicial de la Federación. 1984. México.

En mi opinión, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nació como una institución jurídica que saludablemente iba a dirimir los conflictos entre la administración y los particulares, en un inicio circunscrita la materia tributaria, existiendo una contradicción de la naturaleza de las funciones y de los poderes del mismo, pues si se debe señalar que en su nacimiento imita, o mejor dicho trata de imitar al Contencioso de Anulación francés, en la realidad supera y desborda las facultades de dicho Contencioso; teniendo en la actualidad, facultades que en algunos casos llegan a ser propias del Contencioso de Plena Jurisdicción.

Por lo que, se podría calificar al Contencioso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un Contencioso sui generis, que extralimitando la naturaleza que se le atribuye en Francia al Contencioso de Anulación, llega a ser un Contencioso de Plena Jurisdicción, en ciertos casos.

5.5. INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE ANULACIÓN.

Podemos sentar como regla que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede otorgársele competencia para conocer de toda controversia que surja entre particulares y el Estado, con las salvedades siguientes:

I. Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo.
II. Es incompetente para conocer de la inconstitucionalidad de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo.
III. Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo.
IV. Es incompetente para conocer de inconformidades sobre actos del Poder Judicial de la Federación.

De la lectura de la Ley de Justicia Fiscal, pasando por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 y la ley Orgánica del Tribunal Fiscal, se observa que se ha ido ampliando la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, al grado de que hoy su nombre no corresponde enteramente a su competencia sin que en ningún momento se haya pretendido eliminar alguna de las salvedades expuestas anteriormente.

Conforme al artículo 104 constitucional, compete a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de ese mismo ordenamiento; sólo en los casos que señalen las leyes y aquellos especiales, en los términos de la Ley de Amparo, por el Pleno de la Corte, o Sala del mismo, o cuando las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito declaren la inconstitucionalidad de una ley o reglamento.

Por tanto, que iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional que el tribunal de anulación en México, tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo a través de su Tribunal estaría juzgando actos emitidos por el primero.

Recurriendo a lo sustentado, aun en aquellos casos en que un particular ha acudido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa demandando la nulidad de una resolución en virtud de que la disposición que la fundamenta ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sentencias que forman jurisprudencia definida, las Salas de dicho Tribunal Fiscal se han declarado incompetentes, pues de aplicar la jurisprudencia que se les invoca significaría apegarse a una competencia que constitucionalmente no tienen. Por lo tanto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para estudiar y resolver sobre

la constitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, y esto no sólo se aplica al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sino en general de las autoridades administrativas.

Mucho se ha discutido de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de la inconstitucionalidad de leyes. Al respecto, se ha dicho que el Ejecutivo Federal, conforme a la Constitución, tiene la facultad de vetar leyes del Congreso. Uno de los motivos en que se puede fundar el veto sería por inconstitucionalidad de la ley, y es claro que si el Ejecutivo no veta es porque implícitamente la estima arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver las contiendas fiscales, iría más allá de lo que el jefe del Ejecutivo pudo realizar y no realizó. Si la ley es anticonstitucional, entonces no debe ser un órgano del Ejecutivo, como lo es el Tribunal Fiscal, sino el Poder Judicial, el que debe resolver tal cosa.

Los problemas de inconstitucionalidad no forman parte del conocimiento del Tribunal Fiscal, ya que éste, al dictar sus sentencias lo hace a nombre del Presidente de la República, y al no hacer éste uso del veto acerca de la constitucionalidad de la ley se hace solidariamente responsable de la función legislativa y sería un contrasentido obligarlo a revocar un criterio determinado, dentro de una función constitucional.

Por lo tanto, el Tribunal Fiscal de la Federación, llamado en la actualidad Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde únicamente al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. Es importante destacar que el criterio de nuestro más alto Tribunal ha sido el mismo cuando se ha ocupado, de manera indistinta al Tribunal Fiscal, como a las autoridades administrativas en general.

5.6. EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN EN MÉXICO.

Es importante remarcar que la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es simplemente la de un Contencioso de Anulación y no de Plena Jurisdicción, entendiendo por éste tanto al concepto procesalista, que considera que un Tribunal de Plena Jurisdicción es aquél que puede hacer ejecutar sus sentencias, como al concepto que de la plena jurisdicción se maneja en el ámbito administrativo, en el sentido de que el tribunal dotado de ella, puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en derecho proceda, resolución que no sólo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos los efectos jurídicos inherentes a la misma.

Por otra parte, debe aclararse que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no puede sustituir a la autoridad administrativa, ni dictar resoluciones que sólo a ellas corresponde, de conformidad con la naturaleza jurídica que le imprimió la Ley que le dio vida. En efecto, el juicio de anulación, tal y como se estableció en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señala: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación; y también aclaró, el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos"[11].

De lo que puedo desprender, siendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un órgano jurisdiccional de naturaleza especial, que lo determina como un Contencioso de Anulación, y habiendo precisado la diferencia de un Contencioso de Anulación y un Contencioso de Plena Jurisdicción, es necesario concluir que desde el

---

[11] IDEM. p. 3.

punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional, se obtiene la explicación material, que consiste en dividir el Contencioso Administrativo, en Contencioso de Anulación, que entraña la anulación del acto administrativo, y en Contencioso de Plena Jurisdicción, que además del poder de anulación, supone un poder de reforma o de sustitución del acto administrativo.

Por otra parte, el Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal, menciona en forma breve que el juicio ante dicho tribunal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros, porque:

I. Se ocupa de litigios sobre resoluciones personalizadas relativas a impuestos directos en los que la presión fiscal se relaciona con la capacidad de pago y por ello es preciso dentro de la fase oficiosa del procedimiento tributario, el desarrollo de una operación administrativa, y sobre otras resoluciones del mismo tipo como pensiones, contratos administrativos, entre otras.

II. No se compagina con el recurso por exceso de poder el que conforme a la ley del Tribunal, salvo casos especiales, debe dar indicaciones sobre la nueva resolución. Esto se desprende de las siguientes resoluciones:

    Artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal: “Indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

    Artículo 204 del Código Fiscal de 1939: “Indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

    Artículo 230 del Código Fiscal de 1967: “Indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal”.

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

III. La incorporación de ciertas materias a la competencia del Tribunal indica con claridad el énfasis mayor que se ha venido dando a la competencia de plena jurisdicción del Tribunal, sin restringir sus facultades de Juez del Contencioso de Anulación, como son, los créditos contra el gobierno federal, cuestiones de pensiones civiles y militares, contratos administrativos, entre otros, que son típicos del Contencioso de Plena Jurisdicción[12].

De lo anterior podemos inferir, que la naturaleza del juicio que se agota ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser objeto de revisión y reforma, pues en la actualidad sus resoluciones tienen características que se asemejan más a un Contencioso de Plena Jurisdicción que a la naturaleza con el que se le concibió de Contencioso de Anulación.

5.7. CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA FISCAL.

Para hablar del control de legalidad de los actos de la administración en materia fiscal, hay que referirse al Tribunal Fiscal de la Federación, hoy denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Situado fuera del Poder Judicial, con facultades entre otras, para resolver los conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, el cual ya tiene más de sesenta años de existencia, ocupa un sitial especial en la impartición de justicia en el sistema jurídico mexicano, pues se ha caracterizado por la imparcialidad, honestidad y seriedad de sus fallos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, lo que implica ataque al principio al principio

[12] LOMELI CEREZO, Margarita. “Estudios Fiscales”. Tribunal Fiscal de la Federación. 1984. p. 131 y 132. México.

constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo, surgieron en Francia los Tribunales Administrativos, que no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. Por lo tanto, será un Tribunal Administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. No se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre otros establecimientos públicos, servicios descentralizados en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumere el estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los Secretarios de Estado pierden toda facultad decisoria. No quiere decir esto, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado, con la connotación que a esos términos señala la teoría del derecho administrativo, ni consecuentemente que tenga la estructura de tales entidades. Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención del Presidente de la República ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

Una vez dictado el fallo por el tribunal, su ejecución mediante actos que si corresponden a la administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de

la República con refrendo de su Secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada. El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas, en las que en forma escalonada el Tribunal Judicial va controlando la ejecución de su sentencia en la ley y se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal.

La autonomía del tribunal debe contemplarse con garantías para los magistrados que lo integren. Para tal efecto, se ha adoptado el mismo estatuto que las leyes constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación. dentro de estas ideas se establece la ratificación del Senado tanto para el nombramiento como para la remoción de los magistrados, invocándose la fracción II del artículo 76 constitucional, que habla de los altos empleados de Hacienda. Es correcta la cita, porque la constitución no habla de “altos empleados de la Secretaría de Hacienda”, y es indudable que los magistrados serán altos empleados de Hacienda, si bien no de la administración activa, sino del órgano de justicia fiscal. Por otra parte, el examen de los antecedentes del Constituyente de 1857 revela que el precepto fue incluido en nuestro estatuto fundamental con la mira de que los altos empleados de Hacienda pudiesen desempeñar sus funciones de control respecto del gobierno, con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva de dicho gobierno, sino con asentimiento del Congreso; y es indudable que el Tribunal Fiscal, más que en ninguno de los cuerpos que directa o indirectamente dependen de la Secretaría de Hacienda, se sentirá la necesidad de que los magistrados actúen con esa confianza. Eso justifica que haciendo

inaplicables a los magistrados las reglas que fijan la responsabilidad administrativa de quienes intervienen en la determinación, liquidación y cobro de los créditos fiscales; únicamente se les haga responsables en los casos en que lo son los miembros del Poder Judicial y, como es obvio, previa la instauración de un procedimiento judicial de carácter penal.

Derivadas del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos, dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas, que aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el derecho tributario mexicano, pues en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.

El Ejecutivo quiere exponer de manera precisa que su intento al promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa, a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. Es por ello que no es su propósito ni reglamentar la ley, pues ella misma prevé que será el Pleno quien dicta las normas de carácter accesorio o secundario que demande el despacho de los asuntos y la organización administrativa del tribunal, ni modificarla en plazo breve, como es frecuente tener que hacerlo tratándose de las leyes que organizan servicios hacendarios, pues desea que en todo caso las deficiencias que presente sean subsanadas con la jurisprudencia del propio tribunal, que es de esperarse se contribuya alrededor de

principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente, esta obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tienen encomendada.

La última palabra respecto al control de legalidad de los actos de las autoridades hacendarias, la tiene el Poder Judicial de la Federación para los casos en que el contribuyente promueva juicio de amparo en contra de una sentencia que le sea adversa, pronunciada por el Tribunal Fiscal, o cuando el fisco interponga recurso de revisión fiscal.

Del recurso de revisión fiscal corresponde conocer ya no a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, con vigencia a partir del 15 de enero de 1988. Esto es válido para que la Suprema Corte se dedique sólo y fundamentalmente a interpretar de manera definitiva la Constitución y los Tribunales Colegiados tengan el control total de la legalidad de los actos de las autoridades en el país.

Dentro de este contexto de división del trabajo en el Poder Judicial de la Federación y debido a que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los problemas de legalidad, sin distingo de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales implicadas, cabe concluir que éstos definirán por lo general, al final de una contienda, los criterios correspondientes aplicables a controversias en materia hacendaria. Es por tal motivo, que los Tribunales Administrativos deberían integrar parte de la esfera del Poder Judicial, ya que

compartirían este tipo de funciones y principios que regirían en cuanto a ideas y criterios de trabajo a los tribunales de una misma jurisdicción.