



LA JURISDICCION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

HÉCTOR ALVARADO

I. LA JURISDICCION

1. Jurisdicción es (Suprema Corte de Justicia de la Nación) la potestad de que se hallan investidos los jueces (o tribunales) para administrar justicia (es la potestad del *estado*, convertido en autoridad, para impartir justicia).

Etimológicamente, la palabra jurisdicción significa decir o declarar el derecho. (Para Eduardo Pallares) desde el punto de vista más general, la jurisdicción hace referencia al poder del *estado* de impartir (o administrar) justicia, por medio de los tribunales, en los *asuntos* que llegan a su conocimiento.

Por jurisdicción (Joaquín Escriche) se entiende el poder o la autoridad que tiene alguno para gobernar y para poner en ejecución las leyes y de manera especial, la potestad de que se hallan revestidos los jueces para administrar justicia (es decir, para *conocer* de los conflictos que se les presentan y para *decidirlos* o sentenciarlos con arreglo a las leyes).

La palabra jurisdicción (Caravantes) se forma de *jus* y de *dicere* y significa aplicar o declarar un derecho. (Para él) también consiste en la potestad pública de conocer y de sentenciar los *asuntos* (conflictos) con arreglo a las leyes. Se dice que consiste en *conocer* y en *sentenciar* los pleitos, porque éstos son los dos elementos que constituyen la jurisdicción, esto es, la *notio* y el *judicium*.

La jurisdicción se equipara (Ugo Rocco y Carnelutti) a lo que se conoce también como *función jurisdiccional* y es (Eduardo Pallares), al mismo tiempo, un poder jurídico y un deber (*una obligación*).

2. Los jueces —tribunales— deben *decir el derecho*. Para ello (José Becerra Bautista) deben tener jurisdicción, es decir, la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida. (La verdadera jurisdicción siempre supone una controversia.)

3. La función jurisdiccional o judicial es (Eduardo Pallares) el poder de interpretar y de aplicar la ley; de integrarla, acudiendo para ello a las diver-

sas fuentes del derecho. En su aspecto material, la función se concreta y se exterioriza en lo que se conoce como *sentencia*.

Esta función se caracteriza por el motivo y por el fin de la misma (y no por el efecto que origina). La función supone, en primer término (Gabino Fraga) una situación de conflicto preexistente: supone dos pretensiones opuestas, cuyo objeto es (puede ser) muy variable. Si el antecedente o motivo de la función es un conflicto de derecho, el cual no puede dejarse a las partes resolver, debe decirse que el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la *declaración* que se haga de la existencia de tal conflicto. Si se considera la finalidad de la función, se llega a conocer el otro elemento que la caracteriza, esto es, la *decisión* que ponga fin al conflicto (y que, en su caso, *restituya* y haga respetar el *derecho ofendido*: efecto).

4. La jurisdicción, según se desprende de los criterios antes expresados es (debe considerarse como) *única*; esto es, técnicamente no puede decirse que existan varias *clases* o varios *grados* de jurisdicción. El tribunal —juez— *tiene jurisdicción* o no la tiene (no puede haber plena jurisdicción, menos plena, semiplena o cuasijurisdicción)—(Humberto Briseño Sierra).

No obstante, existen autores que hablan de *grados* de jurisdicción (como Dolores Heduán Virués, quien habla de plena *jurisdicción* y presuntamente de jurisdicción no plena), así como autores que hablan de *clases* de jurisdicción (como Héctor Fix-Zamudio y la propia Dolores Heduán Virués, quienes hablan de jurisdicción administrativa retenida y de jurisdicción administrativa delegada).

5. Técnicamente, como se reconoce en los criterios anteriores (expresa o presuntamente), puede decirse que la jurisdicción se encuentra integrada básicamente por el conocimiento (notio-declaración) de la controversia o del conflicto y por la decisión (*judicium-sentencia*) de los mismos.

La ejecución (*executio*), *técnicamente* también, para bastantes autores (entre ellos, algunos de los citados antes), no *debe* considerarse como *elemento* (básico-integral) de la jurisdicción; sino tan sólo, en determinados casos, como un *efecto* producido por ella (la jurisdicción). Cabe aclarar (añadir) que *no siempre* (quizá son los *menos* casos) es necesario que el juez que dictó la resolución ejecute la misma (para restituir o hacer respetar el *derecho ofendido*).

Ejecución es el acto de poner por obra (Joaquín Escriche) alguna cosa y la aprehensión de que se hace en la persona o en los bienes del deudor moroso, por mandamiento del juez competente, para satisfacer a los acreedores.

Este vocablo tiene en la ciencia del derecho (Eduardo Pallares) diversos significados, algunos amplios y otros restringidos. Unas veces significa lo mismo que el cumplimiento voluntario de una obligación; otras veces se usa en el sentido de llevar a efecto lo mandado por la ley. En su significado más general, *ha* de entenderse, sin embargo, el hacer efectivo un mandamiento jurídico, sea el contenido en la ley, en la sentencia definitiva o en alguna otra resolución judicial o mandato concreto.

Para algunos autores (E. Pallares), la ejecución forzosa de una sentencia presupone actos jurisdiccionales, que son manifestaciones de la soberanía del estado en cuyo territorio tiene lugar la ejecución. La ejecución constituye el último periodo del juicio, llamado *vía de apremio*; implica jurisdicción y los actos que en ella se realizan son actos *dentro del juicio*. En la ejecución aún hay *cuestión* entre partes. Los actos de ejecución presuponen, en la autoridad que los lleva a cabo, la *plenitud* de la jurisdicción, lo que los jurisconsultos romanos llamaban el *imperium* (*imperio*).

Cabe precisar, sin embargo, que *apremio* (para el mismo E. Pallares) es el acto judicial por medio del cual el juez constriñe u obliga a alguna de las partes para que ejecute algo o se abstenga de hacerlo y que *Imperio*, por su parte, es la potestad de que gozan los tribunales de ejecutar sus sentencias y resoluciones, usando los *medios de apremio* (y correcciones disciplinarias) que la ley autoriza. (Algunos diccionarios y jurisconsultos *lo identifican con la jurisdicción*; sin embargo, *esto es un error* que debe evitarse si se quiere dar al vocablo su propio significado. —E. Pallares.)

Como se ve ni siquiera los autores que consideran a la ejecución (*apremio-imperio*) como elemento (parte) integrante (fundamental) de la jurisdicción son claros y precisos con ellos mismos. Su criterio, por lo mismo, no puede considerarse como correcto, desde el punto de vista técnico. Lo único que han provocado con ello es confusión.

Otros autores (Caravantes), tratando de ser más precisos, al parecer, al hablar del imperio, distinguen entre el *mero* y el *mixto*. El *imperio mixto* es la potestad de llevar a efecto las providencias que se dictan en los pleitos. Se llama mixto a este imperio porque *va unido a la jurisdicción*.

La ejecución (H. Briseño S.) no es el mero cumplimiento, no es la simple violencia, para otros autores; es la aplicación de la fuerza con apoyo en la ley y tiene esta característica: se trata de realizar un mandato de una autoridad por un tercero; se trata de que un tercero cumpla la instrucción dada por el juez; es la realización coactiva de una instrucción dada por una autoridad competente. Cuando el tribunal tiene esta potestad (ejecución), *debe* decirse entonces que tiene competencia total.

La confusión provino y proviene (H. Briseño S.) de llamar jurisdicción a *todo* cuanto hacía y hace la judicatura (juzgados-tribunales). La ejecución no tiene que ver necesariamente con la jurisdicción. *Ejecuta* la administración pública (y *no tiene jurisdicción*) en todo cuanto se refiere a su competencia, potestad o facultad. Los tribunales suelen tener competencia para *conocer* y para *resolver* y en ocasiones, también, competencia para *ejecutar*. Del hecho que un tribunal no tenga competencia para ejecutar no debe deducirse, sin embargo, que no tenga (*plena*) jurisdicción. Hay tribunales (Salas de la Suprema Corte, Tribunales Colegiados de Circuito, Salas del Tribunal Superior de Justicia) que carecen de la facultad coactiva (*apremio*) —que *no pueden ejecutar* sus resoluciones— y no por eso son *menos competentes jurisdiccionalmente* (dejan de tener la plena jurisdicción) ni son menos eficaces.

Está establecido expresamente, en el caso de las Salas del Tribunal Superior de Justicia —apelación— (Suprema Corte de Justicia) que se admite la posibilidad de examinar en la alzada acciones o excepciones, sobre las cuales (el juez inferior) no hizo ninguna declaración, deducidas u opuestas por la parte apelada. En el sistema procesal mexicano no existe reenvío; por lo mismo, el tribunal de apelación debe examinar y resolver, *con plenitud de jurisdicción*, las cuestiones indebidamente omitidas en la sentencia apelada, reclamadas en los agravios, sin limitarse a ordenar al inferior que las subsane, porque debe corregirlas por sí mismo. Los tribunales superiores de justicia *ejercen* la función jurisdiccional y la delegan, para su ejercicio, a los jueces; entendiéndose que, cuando las partes se alzan contra las decisiones de los jueces, se devuelve a los tribunales, *con plenitud*, la jurisdicción delegada por ellos.

II. LA COMPETENCIA

1. Competencia es un concepto (término) análogo, no unívoco, desde el punto de vista jurídico. Se habla, así, de competencia constitucional, de competencia administrativa, de competencia *autoritaria*, de competencia jurisdiccional o judicial, de competencia para conocer y para ejecutar, etcétera.

Para los efectos de este trabajo, me concretaré a comentar sucintamente la que se acostumbra denominar *competencia judicial o jurisdiccional*.

2. La competencia, en general, se refiere a la órbita de las atribuciones de las diversas autoridades (órganos); es la suma de facultades que da una ley a una autoridad para ejercer ciertas atribuciones (Ignacio L. Vallarta).

El conjunto de las facultades con que la ley en general inviste a cada una de las autoridades encargadas de desempeñar una determinada función (estatal) es lo que constituye la competencia (Ignacio Burgoa O.).

3. Existen diferencias entre las diversas *categorías (clases)* de competencia. Tales diferencias se dan fundamentalmente entre la constitucional y la jurisdiccional.

La competencia constitucional (en relación con los jueces o tribunales) consiste (Suprema Corte) en la capacidad de un tribunal de determinado fuero para conocer de determinadas materias conforme a lo dispuesto en la constitución (federal aunque tal criterio puede aplicarse también por analogía a las constituciones locales).

Esta competencia concierne (I. Burgoa O.) al conjunto de facultades con que la propia ley suprema (en relación a la cuestión federal) inviste a determinado órgano del estado. (Este criterio es expresado también por la Suprema Corte.)

La competencia jurisdiccional, por su parte, consiste en la capacidad de un órgano, que forma parte integrante de un tribunal, para conocer, con exclusión de los demás órganos que dependen del mismo tribunal, de determinado asunto (Suprema Corte). Esta competencia (al decir de Corte) está

integrada por el conjunto de facultades que la ley secundaria u ordinaria confiere a determinada autoridad (órgano). (Este último criterio es compartido por I. Burgoa O.)

4. El juez debe decir el derecho y para ello, debe tener facultades. Estas facultades constituyen la jurisdicción. Para hacer posible la administración de justicia, debe (es conveniente) *limitarse* esa jurisdicción. Si se atiende a la jurisdicción (José Becerra Bautista), todos los jueces son iguales, ya que resuelven, con fuerza obligatoria, los conflictos sometidos a su conocimiento. Lo que crea, en realidad, la diferencia entre los jueces —tribunales— es la competencia o sea, el *límite* de la jurisdicción.

La actividad de la impartición (administración) de justicia por parte de los tribunales *estatales* —órganos jurisdiccionales comprende actividades muy diversas. Es por ello que (Suprema Corte de Justicia) ha habido necesidad de hacer *una clasificación* (en atención a ciertos criterios), lo cual origina la competencia de determinado tribunal para conocer de un negocio. La competencia consiste, así, en la facultad que tiene un determinado tribunal para conocer de ciertos negocios; facultad que debe serles atribuida por ley (o que, en ocasiones, *puede* derivarse de la voluntad de las partes).

Se llama competencia (J. Becerra Bautista) al límite de la jurisdicción. Esta limitación surge de la necesidad de hacer posible la administración de justicia, ya que humanamente es imposible que un solo hombre resuelva todas las controversias que se presenten en un estado determinado. (Como afirma por su parte Eduardo Pallares), la competencia puede considerarse, también, como la porción de jurisdicción que se atribuye a los tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional y se distingue (la competencia) lógicamente de la jurisdicción como el todo se distingue de la parte. (Este último criterio es compartido también por la Suprema Corte y por Juventino V. Castro, cuando indican —afirman— que la jurisdicción es el género de la competencia es la especie.)

III. EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. La administración pública, en su actuación, *puede* realizar actos que llegan a resultar *lesivos* a los particulares (actos ilegales que llegan a lesionar los derechos de aquéllos). El particular afectado puede acudir en dichos casos ante autoridades competentes (administrativas-jurisdiccionales), para solicitar la revocación o la anulación del acto administrativo que considere lesivo de sus derechos.

Por diferentes razones (causas) surgen necesariamente conflictos de intereses (entre los particulares y la administración pública), generadores de litigios. La posibilidad de solucionar los conflictos debe brindarse a los particulares en tiempo y en forma expeditos para la preservación de la paz social y por *conveniencia* de la propia administración pública (Carlos Cortés Figueroa).

2. Para algunos autores (Jaime Cadena Rojo), el contencioso-administrativo es la contienda que surge con motivo de la actuación de la adminis-

tración pública y que se resuelve, tanto por órganos de la misma, como por entidades distintas de ella. (Este criterio es compartido, *al parecer*, por Antonio Carrillo Flores, según el mismo J. Cadena R.)

Para otros (Andrés Serra Rojas) es el juicio que se sigue ante la autoridad judicial o ante autoridades administrativas autónomas sobre derechos o cosas que se litigan entre los particulares y la administración pública por los actos ilegales que lesionan los derechos de aquéllos. *La jurisdicción administrativa* es la encargada de resolver las cuestiones surgidas entre la administración pública y los particulares (a ello se le denomina *el-lo* contencioso-administrativo).

La palabra contencioso (en los casos de *procedimientos* jurisdiccionales-administrativos) implica no sólo el desarrollo del procedimiento, establecido por la ley, ante un órgano jurisdiccional competente, que habrá de resolver la contienda, sino también la existencia de una contraparte que sostenga la validez de la actuación de la administración pública (activa) y la autonomía del órgano jurisdiccional (Jaime Cadena Rojo).

El contencioso tiene el propósito fundamental de buscar la regularidad del actuar administrativo. Los procedimientos jurisdiccionales que se emplean para juzgar los actos de la administración pública han sido inspirados principalmente en la legislación procesal civil (Andrés Serra Rojas) y es lógico que respondan a sus doctrinas de origen o sea, a toda la teoría del proceso.

3. En doctrina (Dolores Heduán Virués) lo contencioso-administrativo implica atribuir a un tribunal, situado fuera del poder judicial, *verdadera jurisdicción* para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del poder ejecutivo (administración pública), a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese tribunal. Implica también la independencia de éste frente a los demás órganos de la propia administración pública y requiere en los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.

4. El contencioso-administrativo (según lo reconocen la mayoría de los autores mexicanos) tuvo su origen en el estado francés. Sin embargo, cabe aclarar que los criterios tomados por la doctrina francesa difieren de los criterios (legales-jurisprudenciales-doctrinales) mexicanos en aspectos fundamentales (básicos).

La doctrina administrativa francesa (A. Serra R.) reconoce cuatro formas de contencioso-administrativo, a saber, el de *plena jurisdicción*; el de *anulación*; el de *interpretación* y el de *represión*.

— En el contencioso de plena jurisdicción (A. Serra R.) la *jurisdicción(?)* administrativa tiene todos los poderes habituales del juez. Este recurso establece un principio general para proteger todas las violaciones que sufra un particular. El tribunal está capacitado para revisar los actos de la administración pública (centralizada-desconcentrada-descentralizada).

La *jurisdicción(?)* administrativa tiene, en este contencioso (J. Cadena R.) todas las facultades habituales de un juez. Puede pronunciar la anulación de una decisión administrativa o en ciertos casos, puede reformarla o

dictar una condenación pecunaria contra la administración pública. Esta jurisdicción encuentra los elementos de su decisión, no sólo en la ley que es examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino también en el texto, por ejemplo, de un contrato, cuando se trata de saber si una obligación contractual ha sido desconocida o ejecutada.

Este contencioso no requiere (D Heduán V.) como presupuesto esencial la previa existencia de un acto de autoridad administrativa, cuya legalidad ha de calificarse. (Sic) Permite al tribunal substituir al órgano actuante, conminarlo para cumplir el fallo y ejecutarlo.

— El contencioso de anulación hace antítesis (A. Serra R.) con el de plena jurisdicción. El tribunal no tiene todos los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir, sin *modificar* el acto.

El tribunal no puede (J. Cadena R.) más que mantener el acto, si desecha el recurso o anularlo y sobre todo, no puede pronunciar una condenación pecunaria. En cuanto a sus facultades de investigación, el juez de la anulación tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo o es contrario a la ley o tal vez, excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se ha propuesto llamar la *moralidad administrativa*. Sin embargo, el juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual. Este contencioso, en suma, es aquél en el cual se atacan los actos del poder público.

Este contencioso tiene (D. Heduán V.) como presupuesto esencial la previa existencia de un acto de autoridad administrativa cuya legalidad ha de calificarse y que no permite al tribunal substituir al órgano actuante ni conminarlo para cumplir el fallo ni ejecutar éste.

— El contencioso de interpretación (A. Serra R.) se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la administración pública.

— El contencioso de represión (A. Serra R.) es un procedimiento encaminado a *revisar*, imponer o *modificar* las sanciones administrativas.

5. Lo contencioso-administrativo constituye (D. Heduán V.) una de las vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que precisa de la *delegación absoluta de una porción de la soberanía* interior del poder público (la autora no precisa a cuál contencioso se refiere: de jurisdicción o de anulación), en ejercicio de la cual el tribunal puede sentenciar libremente; de ahí que se habla de *justicia* (jurisdicción) *delegada*.

En la *jurisdicción retenida* (Héctor Fix Zamudio) el tribunal administrativo tiene facultad de formular dictámenes, los cuales se someten al jefe del Estado para su decisión definitiva. En la *jurisdicción delegada* el tribunal pertenece al campo de la administración pública, desde el punto de vista puramente formal, pero posee *plena autonomía* para dictar sus fallos, aun cuando con ciertas *limitaciones* para la *ejecución* de los mismos.

6. Se dice que hay tribunales de *plena jurisdicción* y otros de *mera anulación* (Humberto Briseño Sierra). Naturalmente, las palabras son censurables, porque no están indicando lo que *se quiere* decir. No hay plena jurisdicción; hay jurisdicción o no la hay. No *puede* haber plena jurisdicción, menos plena, semiplena o cuasijurisdicción. En el caso del tribunal fiscal de la federación, por ejemplo, se siguió un criterio impuesto por la doctrina francesa. Sin embargo, tal criterio no es correcto (desde el punto de vista técnico); en efecto, la ley española de 1956, por ejemplo, al reformar su contencioso-administrativo, dice en la exposición de motivos que no hay razón alguna para seguir este *perjudicial* modelo francés que ha distinguido *ficticiamente* entre la mera anulación y la plena jurisdicción. (En el caso del tribunal fiscal [y en el del contencioso-administrativo del D.F.], en realidad, no tienen que conocer de otra cosa más que de la ilegalidad del actuar administrativo.)

Del tribunal fiscal y ahora del tribunal de lo contencioso se dice que son de mera anulación porque les *falta competencia para ejecutar*, básicamente (H. Briseño S.). Vale aclarar, sin embargo, que una sentencia (aún las dictadas en contra del *estado-gobierno*) que no pueda ser *realizable* (ejecutable) o materializable, parece como si fuera un pronunciamiento lírico. Si la autoridad administrativa, en contra de la cual se dicta una resolución por un tribunal contencioso administrativo, *no va* a cumplir y no hay forma de constreñirla o de cumplir por ella, entonces lo que *hay* técnicamente es *competencia incompleta* y realmente no se debiera hablar de un contencioso-administrativo, sino de tribunales que conocen de ciertas materias que perjudican al particular por el actuar de la administración.

Al hablar de la ejecución, expresé que, técnica y correctamente, *no puede* decirse que un tribunal que carezca de dicha potestad (imperio-ejecución) carezca, por tal motivo, de jurisdicción (es decir, no tenga *plena jurisdicción*). Los tribunales tienen jurisdicción o no la tienen. El imperio tiene que ver (técnicamente) con la competencia (y puede ser ejercido, inclusive, por autoridades no jurisdiccionales: las administrativas).

IV. LOS TRIBUNALES

1. La palabra *tribunal* tiene diversas acepciones (E. Pallares). Puede significar el *lugar* donde se administra justicia o la *institución pública* integrada por los jueces, magistrados, funcionarios auxiliares y empleados, que, como órgano del Estado, tiene la función de administrar justicia.

2. En la segunda de las acepciones, existen varias clases de tribunales. Así, se habla de tribunales federales y locales; de tribunales civiles, penales, administrativos, laborales y demás; de tribunales superiores e inferiores, etcétera.

3. Para los fines de estas notas, haré hincapié exclusivamente en lo relativo a los llamados *tribunales administrativos* (o tribunales de lo contencioso administrativo, en general) y a los tribunales administrativos federales, en especial.

4. El sistema mexicano de tribunales administrativos (H. Fix Zamudio) debe considerarse como *mixto*. Existe variedad de organismos que realizan funciones jurisdiccionales en materia administrativa; por lo cual resulta necesario determinar en qué momento puede hablarse de tribunales administrativos en sentido propio (máxime que existen dentro de la misma administración pública los llamados *recursos administrativos*). En la vida contemporánea, en la cual las autoridades administrativas intervienen cada vez con mayor vigor en la esfera jurídica de los particulares, han proliferado organismos que, careciendo de la denominación de tribunales, realizan, sin embargo, funciones de carácter jurisdiccional, puesto que deben resolver un creciente número de controversias entre los particulares y la administración pública sobre cuestiones de carácter económico y social cada vez más complejas. Se suele confiar, así, la solución de tales conflictos a *órganos especiales* situados formalmente dentro del poder ejecutivo (administración pública); a los *tribunales ordinarios* o a *organismos independientes* (tanto de la administración pública como de la jurisdicción ordinaria). En la práctica los tres sectores se entremezclan, de tal manera que predominan sistemas mixtos. En el sistema mexicano (aspecto administrativo federal) operan el primero y el segundo sector.

Puede estimarse, así, que un tribunal administrativo (H. Fix Zamudio) es un organismo que, con independencia de su encuadramiento dentro de la (esfera formal de la) administración pública (o del departamento judicial), está dotado de autonomía y por lo tanto, puede resolver, en forma imparcial y suprapartes, una controversia o un litigio de carácter administrativos; aun cuando (en el caso mexicano) con ciertas *limitaciones* para la *ejecución* de sus fallos.

5. Todos los órganos jurisdiccionales (tribunales) tienen fijada su competencia legalmente (I. Burgoa O.), esto es, por una disposición general, abstracta e impersonal. Todas las facultades de una autoridad judicial (tribunal), que integran su competencia, deben estar consignadas en una norma legal. La competencia de una autoridad es sinónimo de su capacidad jurídica. Toda autoridad, dentro de la órbita de su competencia, es capaz para conocer de todos aquellos casos concretos, en número ilimitado, que se presenten y que encuadren dentro de la hipótesis o situación jurídica abstracta en relación con la cual la ley le atribuye ciertas facultades decisorias o ejecutivas, ejercidas y ejercitables conjunta o separadamente.

6. La jurisdicción de los tribunales federales se *otorga* (atribuye) a los mismos por la Constitución Política Federal (artículos 104 y siguientes); así como por las leyes federales ordinarias respectivas.

La Constitución Federal ha previsto la posibilidad que de el poder legislativo de la Unión cree (instituya) tribunales administrativos (de lo contencioso-administrativo), dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que *conozcan* y *resuelvan* las controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública federal o la administración pública del Distrito Federal.

La creación de dichos tribunales debe hacerse mediante la ley federal ordinaria respectiva, expedida por el Congreso de la Unión, en uso (aplicación) de sus facultades constitucionales.

7. Ni la Constitución ni las leyes federales *emanadas* de ella otorgan (han otorgado) a los tribunales administrativos (federal-local del distrito federal) *competencia* para *ejecutar* los fallos que *dicten* al *dirimir las controversias* suscitadas entre las administraciones públicas y los particulares afectados. La Constitución y las leyes federales sólo han otorgado a dichos tribunales competencia para conocer y para resolver, no así para ejecutar sus resoluciones. Sin embargo, de ello no puede (no debe) deducirse que tales tribunales carezcan de jurisdicción (no tengan plena jurisdicción).

Decir que un tribunal federal administrativo no tiene (no es de) plena jurisdicción es erróneo desde el punto de vista técnico jurídico. Igual lo es decir que *no tiene todos los poderes habituales de un juez*.

Los tribunales administrativos (de acuerdo a la Constitución Política Federal) tienen potestad para administrar —impartir— justicia; para conocer y decidir los conflictos —controversias— que se les presentan, con arreglo a las leyes federales aplicables al caso; para aplicar o declarar *derechos*; para decidir, con fuerza vinculativa para las partes (administración pública-particular afectado), una determinada situación jurídica controvertida. Es decir, los tribunales administrativos *sí* tienen jurisdicción.

V. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1. El Tribunal Fiscal (de acuerdo con su ley federal orgánica: *emanada* de la Constitución Política Federal) es un tribunal (federal) administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Está integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales.

Las Salas Regionales conocen, fundamentalmente, de los juicios iniciados en contra de las resoluciones definitivas (Sic) indicadas en la ley señalada.

2. El Tribunal Fiscal fue creado originalmente (Dolores Heduán V.) como un órgano de *jurisdicción especial* (de acuerdo a lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política Federal). Fue concebido de acuerdo con los requerimientos de la *jurisdicción contencioso-administrativa*, la cual es en la que se sitúa el autocontrol por la vía llamada de *justicia (jurisdicción) delegada* y su *jurisdicción* corresponde al grado de anulación, (puesto que el tribunal no substituye al órgano demandado en el ejercicio de sus atribuciones ni está facultado para conminarlo a cumplir el fallo ni menos para ejecutar éste de propia autoridad).

3. El criterio señalado, además de ser confuso y productor de confusiones, es incorrecto (desde el punto de vista técnico-jurídico) y contrario a criterios jurisprudenciales y doctrinales establecidos.

En efecto (según ha dicho la Suprema Corte en tesis jurisprudencial fija y definida, al hablar de los tribunales que integran el poder judicial de la federación), los tribunales federales no son *revisores* de los actos de la autori-

dad común; no pueden legalmente ni aún mediante el juicio de amparo *substituir* su criterio discrecional al de las autoridades del fuero común, sino que únicamente deben *examinar* si los actos que se reclaman son o no violatorios de garantías. Según se dijo antes, estos tribunales (como se desprende de su regulación legislativa) *tampoco están facultados para conminar a la autoridad demandada a cumplir el fallo ni para ejecutar éste de propia autoridad*. Sin embargo, no por ello dejan de tener jurisdicción (o si se quiere, plenitud de jurisdicción).

El tribunal fiscal (Andrés Serra R.) es formalmente una institución administrativa y materialmente realiza una *función jurisdiccional*; es un tribunal de Derecho; es un tribunal de *justicia (jurisdicción) delegada*.

(De acuerdo con tesis jurisprudencial firme y definida de la Suprema Corte), el tribunal tiene facultad (competencia) para *examinar*, incluso, la *constitucionalidad* del acto administrativo que se impugne en el juicio de nulidad correspondiente. También, (de acuerdo con diversa tesis jurisprudencial), el tribunal fiscal, aunque *carece de imperio* para hacer respetar sus decisiones, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, *ejercita funciones jurisdiccionales*.

En algunos casos se ha compartido (por la Suprema Corte), sin embargo, el criterio de que, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, debe concluirse que el tribunal fiscal no tiene plena jurisdicción. De esa estimación puede concluirse (atento a lo expresado en estas notas) que también el alto tribunal mexicano (en este punto) ha partido de un criterio erróneo e incorrecto o que ha sido víctima de la confusión producida por la doctrina que ha estimado a la ejecución como elemento (esencial-fundamental) de la jurisdicción.

4. De acuerdo a lo dispuesto en su ley orgánica y en el código fiscal federal, el tribunal fiscal está facultado para dictar resoluciones (sentencias) en los juicios de nulidad promovidos ante el mismo. Las resoluciones del tribunal (Ignacio Burgoa O.) son actos de autoridad; son resoluciones eminentemente *jurisdiccionales*, puesto que *deciden las controversias* suscitadas entre los particulares afectados y el fisco. Las resoluciones del tribunal son recurribles ante el poder judicial federal. El hecho de que no incumba al tribunal ejecutar sus resoluciones, sin embargo (como se ha reiterado abundantemente en estas notas) no autoriza a considerar a tales resoluciones exentas de la índole de acto de autoridad o del carácter eminentemente jurisdiccional. Si dicho carácter jurisdiccional dependiera de la ejecutividad de sus resoluciones por el tribunal fiscal, cabría decir lo mismo (como ya se ha dicho antes) de las sentencias que en segunda instancia pronuncia el tribunal superior de justicia (del D.F.), al que no compete la ejecución de las mismas.

Cabe añadir (según se ha expresado antes) que también la administración pública federal ejecuta y no por eso puede decirse que tenga plenitud de jurisdicción.

Se ha considerado que el contencioso-administrativo (juicio de nulidad) tiene cierto parentesco con el amparo, puesto que en el mismo se atacan

actos de autoridad, cuya anulación se demanda. En el juicio de nulidad se persigue que el acto *recurrido* quede sin efecto; de lo cual podría derivarse el *paralelismo* con el juicio de amparo.

Se ha dicho también (Juventino V. Castro) que el amparo es un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional; que es un juicio o proceso (I. Burgoa O.) que tiene por finalidad invalidar el acto que se reclama o despojarlo de su eficacia. Es decir, en el amparo se pretende (realmente) la *anulación* del acto reclamado (por considerarse violatorio de garantías constitucionales). Sin embargo, no por ello se ha estimado que el poder judicial federal (al conocer del amparo) sea exclusivamente un *tribunal de anulación* (es decir, que no sea un tribunal *de plena jurisdicción*. Los tribunales federales (que conocen del amparo) tienen plenitud de jurisdicción (nadie lo discute ni lo ha discutido); sin embargo, carecen de ciertas *competencias* que tienen, por ejemplo, los juzgados civiles del fuero común (sin dejar de tener, por ello, plena jurisdicción).

5. Todos los criterios antes expresados, así como el último de ellos (relacionado con el parentesco-paralelismo existente entre el juicio de amparo y el juicio de nulidad *fiscal*), permiten llegar a la conclusión varias veces expresada (directa o indirectamente) en estas notas, consistente en que el tribunal fiscal de la federación si es un tribunal de jurisdicción (si tiene jurisdicción). Decir que es un tribunal de anulación y que no tiene plenitud de jurisdicción es incorrecto, ficticio, productor de confusiones y erróneo. El criterio (doctrina francesa) en que pretenden basarse los autores que llegan a dicha conclusión no tiene base o fundamento (constitucional-legal-jurisprudencial-doctrinal) en que pueda sustentarse (técnica y correctamente). Por lo mismo, sería conveniente modificar la *doctrina tradicional* respectiva y adecuarla a la realidad (constitucional y legal, en especial).

BIBLIOGRAFIA

1. BECERRA BAUTISTA, JOSÉ: *Introducción al estudio del derecho procesal civil* (1970).
2. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO: *Competencia de los tribunales administrativos*, en número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (1971).
3. BURGOA O., IGNACIO: *El juicio de amparo* (1981).
4. BURGOA O., IGNACIO: *Derecho Constitucional Mexicano* (1979).
5. BURGOA O., IGNACIO: *El estado* (1970).
6. BURGOA O., IGNACIO: *Las garantías individuales* (1981).
7. CADENA ROJO, JAIME: *Orígenes y desarrollo del contencioso administrativo en México*, en número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (1966).
8. CARRILLO FLORES, ANTONIO: *La justicia federal y la administración pública* (1973).
9. V. CASTRO, JUVENTINO: *Lecciones de garantías y amparo* (1974).
10. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA: *Informe y Jurisprudencia*.
11. CORTÉS FIGUEROA, CARLOS: *La definitividad de las resoluciones administrativas*, en número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (1966).
12. ESCRICHE, JOAQUÍN: *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia* (1877).
13. ESPINOSA R., JOSÉ DIEGO: *Curso de derecho administrativo* (1969-1970).
14. FLORES ZAVALA, ERNESTO: *Finanzas Públicas Mexicanas*.

15. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR: *Organización de los tribunales administrativos*, en número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (1971).
16. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR: *Principios esenciales del proceso fiscal federal mexicano*, en número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación (1966).
17. FIX ZAMUDIO, HÉCTOR: *Estudio de los recursos administrativos en estudios de derecho público contemporáneo* (1972).
18. FRAGA, GABINO: *Derecho administrativo* (1973).
19. HEDUÁN VIRUÉS, DOLORES: *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación* (1971).
20. MARGAÍN MANAUTOU, EMILIO: *Introducción al estudio del derecho tributario mexicano* (1981).
21. PALOMAR DE MIGUEL, JUAN: *Diccionario para juristas* (1981).
22. PALLARÉS, EDUARDO: *Diccionario de derecho procesal civil* (1960).
23. SERRA ROJAS, ANDRÉS: *Derecho Administrativo* (1968).