

NATURALEZA AUTÓNOMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Por: Mag. Magda Zulema Mosri Gutiérrez

Algunos profesionales en materia administrativa han considerado erróneamente y sin ningún fundamento, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) no es un órgano constitucional autónomo, basados en el hecho de que su creación y regulación no está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que una parte de aquellos concluye que su naturaleza jurídica no está bien definida o se encuentra en una especie de “limbo”, esto es, si bien tienen la certeza de que no está dentro de los poderes del Estado Mexicano, sin embargo, tampoco lo ubican como un organismo constitucional autónomo, y otra parte de los señalados profesionistas deduce que dicho TFJFA, al no ser un **órgano autónomo**, está dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, corroborando ello con el hecho de que su presupuesto se ha venido autorizando dentro del presupuesto de tal poder.

Tales consideraciones están muy lejos de la verdad, así lo demuestra la evolución histórica del TFJFA y de su marco jurídico, como también los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los órganos constitucionales autónomos.

En efecto, después de que a partir de 1824 la justicia fiscal-administrativa estuvo situada dentro del poder judicial federal –salvo en 1853 en que se ubicó dentro del Consejo de Estado y las sentencias contenciosas administrativas se dictaron a nombre del Presidente de la República- tuvieron que pasar ciento trece años para que en 1937 la justicia administrativa se sustrajera de la órbita del poder judicial, y primeramente con el establecimiento en 1937 del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano situado dentro del Poder Ejecutivo, se depositara dentro de este poder, y luego, a partir de las reformas constitucionales de 1946 y 1968, dicha justicia administrativa se ubicó en dicho Tribunal Fiscal de la Federación considerado como un órgano con plena autonomía jurisdiccional, esto es, independiente de los poderes de la Unión.

Ya desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1937 se suscitó una intensa discusión sobre su constitucionalidad, pues algunos académicos y juristas de la época consideraban que en la Carta Magna no había ninguna disposición que autorizara su creación, asimismo se cuestionaba su autonomía respecto del Poder Ejecutivo. Tal debate se resolvió con la reforma constitucional de 1946 que modificó el artículo 104, mediante el cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos en contra de las sentencias de los tribunales administrativos, siempre que estos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con lo cual indirectamente se otorgó de autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación. Pero fue con la reforma de 1968 al precepto constitucional citado que se estableció en forma directa y definitiva la consti-

tucionalidad y autonomía de ese Tribunal al preverse la facultad del legislador federal para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública.

Actualmente, la disposición constitucional que autoriza la creación de tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal, dotados de plena autonomía y con la competencia señalada se encuentra en el inciso h) de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 1º, señala en congruencia con el precepto constitucional referido que dicho órgano es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que establece la ley. Asimismo, dispone que el proyecto de presupuesto de ese Tribunal será aprobado por el Pleno de su Sala Superior para su incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y una vez aprobado por la Cámara de Diputados, lo ejercerá en forma independiente, sin sujetarse al Poder Ejecutivo, sino solamente apegándose a las disposiciones legales aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en esencia son las que se establecen para los órganos autónomos.

Si bien es cierto que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está creado y regulado desde la Constitución Federal, al igual que lo está, por ejemplo el Instituto Federal Electoral, como sostienen algunos administrativistas, no menos cierto es que dicho Tribunal está contemplado desde la Carta Magna, al establecer la facultad del Congreso de la Unión para su creación, y no solo eso, sino que desde la Constitución se prevé que tal Tribunal, en tanto sea tribunal de lo contencioso administrativo, debe tener una naturaleza autónoma y la competencia genérica de resolver las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública (artículo 73, fracción XXIX, inciso H), y también para conocer y resolver sobre las impugnaciones que se interpongan en contra de las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, que no es un órgano de la administración pública, pues depende de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (artículo 79, fracción IV), ya que dichas resoluciones tienen un carácter administrativo.

En relación con lo apuntado en el párrafo precedente en el contexto de la competencia general administrativa que constitucionalmente se le otorga al TFJFA, habría que considerar qué tan procedentes o válidas resultan las recientes reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones, las cuales establecieron que contra las determinaciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica y por el Instituto Federal de Telecomunicaciones no procede otro medio de impugnación que el juicio de amparo indirecto, no obstante que tales determinaciones tengan un carácter administrativo por estar referidas a autorizaciones y concesiones, así como al establecimiento de sanciones administrativas, esto es, de la misma naturaleza de las que emite la administración pública federal, y qué

tanto ello se contrapone con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-H, en cuanto a la competencia que debe tener el TFJFA.

De esa forma, conforme a las tesis de jurisprudencia emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**” y “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**”, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se puede considerar como un órgano constitucionalmente autónomo, pues tiene las cuatro características fundamentales que enumeran las tesis señaladas, que son: 1) estar directamente establecidos por la Constitución Federal; 2) contar con autonomía funcional y financiera; 3) atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, y 4) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Lo anterior es así toda vez que el TFJFA está instituido en la Constitución Federal, aunque su creación se remite a la ley. Cuenta con plena autonomía que está determinada desde la Constitución Federal, ya que ningún tribunal que tenga una naturaleza contenciosa administrativa creado por el legislador, como es el caso, puede prescindir de plena autonomía, en los términos previstos por el artículo 73, fracción XXIX-H, que implica tanto autonomía funcional como financiera, en virtud de lo cual el TFJFA decide los asuntos sometidos a su conocimiento y jurisdicción en forma independiente, sin estar subordinado a algún otro poder u órgano del Estado, sino solo a las limitaciones impuestas por las leyes aplicables.

Por otra parte, cuenta con autonomía financiera o presupuestaria, toda vez que tiene atribuciones para anualmente elaborar su proyecto de presupuesto de egresos que se incorporará al Presupuesto de Egreso de la Federación, y una vez aprobado este manejará, administrará y ejercerá su presupuesto de manera autónoma, sin injerencia de ningún otro poder u órgano estatal, sujetándose solamente a la normatividad de la materia; para ello el TFJFA cuenta con una Junta de Gobierno y Administración.

Asimismo, resulta evidente que el TFJFA tiene funciones inherentes al Estado, como son las funciones jurisdiccionales en materia fiscal y administrativa que requieren ser atendidas no solo en beneficio de los justiciables sino de la sociedad en general.

Finalmente, es indudable que como órgano autónomo, el TFJFA mantiene relaciones de coordinación con los demás poderes y órganos del Estado, no solo para gestionar los elementos necesarios para su funcionamiento sino también para el logro de las atribuciones estatales encomendadas.

De otra parte, es importante señalar que el artículo 108 de la Constitución Política Federal se refiere a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía, como es el caso de los servidores del TFJFA, en los términos del artículo 73,

fracción XXIX-H, como pertenecientes a órganos distintos e independientes de los poderes de la Federación y de los órganos del Distrito Federal.

También es conveniente hacer referencia a la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del recurso de reclamación 58/2007 que derivado de la controversia constitucional 11/2007 interpuso el Instituto Federal Electoral en contra de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en la cual se determinó que dicho órgano electoral a pesar de que es un órgano constitucionalmente autónomo no es un órgano originario del Estado que tiene que ver con el Federalismo y el principio de la división de los poderes, como es el espíritu del artículo 105 constitucional, por lo que no tiene legitimación para interponer las controversias contempladas en dicho precepto. Asimismo, en tal resolución se dijo que considerar lo contrario, se llegaría al extremo de atribuir una calidad originaria, en los términos apuntados, por ejemplo a órganos como son los tribunales contenciosos administrativos y las comisiones de derechos humanos, solo por el hecho de estar enunciados en la Constitución, sin que deriven del Federalismo o del principio de división de poderes, pero dicha sentencia nunca se pronunció en el sentido, en que al parecer es mal interpretada, de que el TFJFA por no ser un órgano originario no debe ser considerado un órgano autónomo, sino que, por el contrario, tal resolución abona en el sentido de que el TFJFA está enunciado en la Constitución y tiene una naturaleza autónoma y con una competencia genérica en materia administrativa, de ahí que deba ser considerado constitucionalmente autónomo.

Quizá para erradicar la errónea impresión que tienen algunos profesionales del derecho de que el TFJFA no tiene una naturaleza constitucional autónoma, sea necesaria establecerla expresamente en la Constitución, y no en forma indirecta, a través de instituirlo para la categoría de los tribunales de lo contencioso administrativos, a la que pertenece el TFJFA.