

HACIA UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
ADMINISTRATIVA

DOLORES HEDÚAN VIRUÉS

DEDICATORIA

Recuerdo con singular cariño un cuaderno de amarillentas hojas de papel cebolla, con cubiertas de cartoncillo desteñido, que alguien me vendió en los pocos pesos que yo podía pagar. Mi primera tarea fue restaurarlo en lo posible; y la siguiente, adivinar más que leer, lo que decía en una impresión mimeográfica sumamente imperfecta. Contenía unos llamados Apuntes de Derecho Administrativo, materia en la que habría de presentar mi primer examen en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a la cual vine a terminar la licenciatura, comenzada en la Escuela de Derecho del Estado de Veracruz.

En aquellos tiempos, ya lejanos, las mujeres estudiantes de profesiones universitarias, éramos vistas con manifiesta o mal disimulada hostilidad. Yo era la única del grupo con el que cursé la asignatura, y el Profesor cobraba mi osadía, pretendiendo ignorar mi presencia durante sus lecciones, de manera que me preocupaba estar preparada para contestar cualquier pregunta con la que sorpresivamente él quisiera ponerme en evidencia; pero jamás me dio ocasión de demostrarle mi interés por los estudios jurídicos. Por tanto, no disponiendo de dinero para adquirir, ni de tiempo para consultar en bibliotecas, otros libros, puesto que tenía que trabajar a cambio de un exiguo sueldo para el sostenimiento de mi propia familia, tampoco podía estar segura de si las sinopsis que yo extraía de la lectura y de tantos repases a los mencionados apuntes, me bastarían para salir aprobada; pero me consolaba la circunstancia de que, mientras mis condiscípulos proclamaban que el Derecho Administrativo era árido e inaccesible, a mí no me lo parecía.

Llegó la noche del examen. Un jurado formal y severo estaba asignando bajas calificaciones a los sustentantes; y yo, como desalentada espectadora, me resigné a un simple pase. Cuando llegó mi turno, aquel que había sido mi Profesor, declinó su deber en otro sinodal. Moví el ánfora y saltaron dos esferitas: una correspondía al tema de la separación de los poderes públicos, la otra al de lo contencioso-administrativo. Mi examinador me sugirió tratar el primero, aduciendo que era más fácil; mas como yo había podido confrontar el nivel de mis conocimientos, escuchando a los que antes habían sido examinados, y deseaba una mejor calificación, desoí el consejo y elegí resueltamente el tema segundo que, por supuesto, no podía abordarse sino partiendo del primero. El castigo a mi rebeldía no se hizo esperar. Con ademán altivo y los brazos cruzados, el maestro me retó a exponer todo lo que yo supiera sobre contencioso-administrativo, inexistente aún en nuestro país. Tuve que hacer mi exposición sin la guía benévola del interrogatorio

acostumbrado; y lo hice bien. Me fue concedida mención honorífica; y llevé la noticia del inolvidable trofeo a quienes iluminaban la pobreza de nuestro hogar, con su incomparable amor. Insospechadamente, dos esferitas marcaron mi destino profesional.

Años después, patrociné a una viuda en el único juicio intentado hasta hoy ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para exigir la responsabilidad del Estado; gané, además, la oportunidad inesperada de ingresar al mismo Tribunal, como primera mujer funcionaria, para lidiar desde entonces, precisamente con lo contencioso-administrativo. Más tarde, en la Magistratura, he compartido la responsabilidad de su maduración al cabo de más de tres decenios.

Relatar lo anterior, por intrascendente que se antoje, constituye mi homenaje personalísimo, aunque por su sencillez sea el último entre los de mayor galanura que se rinden tan mercedamente al pionero en la sistematización de la ciencia administrativa mexicana, porque los apuntes de aquel destartado cuaderno que a su vez recibió y conserva como precioso legado un hijo mío que quiso compartir mi vocación, provenían de la cátedra del notable jurista don Gabino Fraga.

¡Cuánto más afortunados que yo, los estudiosos de generaciones que conocieron su sabiduría y gran talento didáctico, de viva voz, o a través de las cuidadas páginas de su obra trece veces editada!

También en su honor, y de acuerdo con el propósito de la deferente invitación que se me extendió para colaborar en este volumen, me permito aportar un avance del último capítulo del trabajo que me propongo publicar con el título de Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, y que he escrito con el fin de actualizar la tesis de grado con la que asumí el Doctorado en Derecho.

1) La mayor parte de las sugerencias que hice en 1960, al describir y comentar las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación, están ahora incorporadas en la letra de la ley; y esto me alienta a esperar que corran igual suerte las que he venido indicando como igualmente aconsejables, a lo largo de los capítulos que con éste finalizan.

Quiero poner aquí, particular énfasis en algunas enmiendas torales que en mi opinión, despejarían más los caminos de la defensa de los particulares, que el sistema vigente presenta en tres niveles, a saber: 1º Ante la autoridad administrativa cuando procede. 2º Ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en cuya jurisdicción puede ventilarse más de una instancia incidental y también más de una instancia tendiente a la conclusión del juicio. 3º Ante el Poder Judicial de la Federación, en una o dos instancias, según el caso.

2) En dicho primer nivel, el particular puede consultar o pedir; y asimismo recurrir el acto que no merece su conformidad, quedando en aptitud de combatir en los otros dos niveles jurisdiccionales, tanto la decisión de su consulta como la negativa expresa, implícita o ficta, recaída a su petición. Ahora bien, tratándose de la forma y oportunidad para oponer la extinción de facultades y obligaciones tributarias, el sistema que adopta el actual Código Fiscal de la Federación, no sólo es de suyo confuso sino que, en la complicada interpretación que se le está dando, ha perjudicado y sigue perjudicando a un gran número de contribuyentes que frecuentemente equivocan la vía, aún aquéllos que cuentan con el patrocinio de profesionales del Derecho. Siendo esto así, me parece urgente volver las cosas al estado que tenían en el Código Fiscal de la Federación anterior al vigente; es decir, restituir a la Procuraduría Fiscal de la Federación su facultad exclusiva para conocer y resolver peticiones de que se declare que se ha extinguido la potestad del Fisco federal para determinar créditos a su favor, y también para exigir el pago de los ya extintos, llámese caducidad o prescripción a la pérdida de tal potestad. Y puesto que la innovación prohijada en el Código Fiscal de la Federación vigente, no se extiende a la Hacienda del Distrito Federal, ya que la ley que la rige, preferentemente aplicable en su ámbito, sigue concentrando el procedimiento para oponer y resolver sobre la extinción de facultades y créditos, en la Procuraduría Fiscal del mismo Distrito Federal, por ningún motivo es deseable que se modifique para seguir los pasos del citado Código.

3) En el mismo primer nivel, la profusión de leyes administrativas y, sobre todo, su mutabilidad, representan para el administrado mexicano, un riesgo permanente de equivocarse la vía de su defensa. Ciertas leyes no esta-

blecen recurso administrativo y otras los establecen de variados caracteres; unos de forzoso agotamiento y otros optativos; unos ante la propia autoridad emitente, otros ante un superior jerárquico o ante un órgano especial; unos interponibles en plazos breves, otros en plazos mayores. El Código Fiscal de la Federación establece, a su vez, recursos administrativos supletorios, uno de ellos optativo; y aunque ya he relatado que la Suprema Corte de Justicia llegó a pronunciarse liberalmente en el sentido de que si la autoridad ante quien se interpone un recurso no establecido legalmente, lo admite y resuelve, se abre así la procedencia de la vía jurisdiccional para combatir su resolución, esto no remedia la situación del recurrente en la hipótesis de que el recurso sea desechado por no estar previsto en la ley. Además, siempre ha sido remota la posibilidad de que el acto recurrido sea rectificado, porque los funcionarios encargados de resolver los recursos administrativos están generalmente poseídos, por su dependencia y formación, de un ánimo colaborante hacia la Administración; y finalmente, actúan con lenidad perjudicial no sólo para los recurrentes, ceñidos a mantener la garantía del interés pecuniario debatido, sino a la propia Administración, privada de la inmediata disposición de ingresos firmes.

Sumando a todos esos inconvenientes, el de que habiéndose instituido un órgano de jurisdicción delegada, que es autónomo, imparcial y expedito, como el Tribunal Fiscal de la Federación, ha desaparecido la razón de ser del recurso administrativo que entraña justicia retenida, se impone la supresión de todo recurso administrativo, en las materias de la competencia de dicho Tribunal, lo cual ahorraría tiempo, esfuerzos, expensas e inseguridad.

En el proyecto para erigir el Tribunal Fiscal de la Federación en Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del cual me ocuparé después, se ha introducido una manera eficaz de garantizar el debido ejercicio de la jurisdicción administrativa, imponiendo a la autoridad que reciba el escrito de inconformidad contra un acto que no sea revisable de oficio, el deber de turnarlo al Tribunal para ser tramitado como demanda, en la inteligencia de que si no lo hace, se le aplicará una multa. Esta medida completaría, a mi parecer, un sistema de justicia administrativa por delegación, purgada de recursos dilatorios.

4) Desde 1960 he insistido lo bastante acerca de que el juicio que se sustancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no es oral en su práctica; y de que el desacato de las normas legales empecinadas en la oralidad, es crónico. Por tanto, se impone que la ley se allane a la realidad irreversible, teniendo presente el buen prestigio del que, a pesar de tal desacato, goza la jurisdicción contenciosa en México, desde 1937, año de su consolidación. Por la supresión de la oralidad, que sí se practica dentro del proceso ventilable ante el Tribunal Fiscal de la Nación, en la República Argentina, y con la loable intención de hacerlo más ágil, acaba de pronunciarse una opinión de mérito, publicada en la Revista *Impuestos*. (La Ley, S. A. Buenos Aires, tomo xxviii, Números 9 y 10, septiembre y octubre de 1970).

5) El recurso de revisión plenaria contra fallos de Sala, del cual dispo-

nen únicamente los titulares o directores de las dependencias públicas y organismos descentralizados, debe concederse también a los particulares, limitando su procedencia en razón de la cuantía del litigio. El aludido proyecto de creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, fija prudentemente el límite de esa cuantía, en \$10,000.00. En consecuencia, debiera eliminarse la alzada de igual naturaleza, que quedó prevista como recurso de queja en el artículo 11 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal; y suprimirse, además, la elaboración de pretendida jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, así como la queja por violación de jurisprudencia, establecida desde la Ley de Justicia Fiscal, recurso éste que han abandonado tanto los particulares como las autoridades.

Así el Pleno de dicho Tribunal o del que llegare a ser su sucesor, tendrá a su cargo por una sola, igualitaria y clara vía, la función jurisdiccional que jerárquicamente le corresponde en la formación tentativa de lo que será una jurisprudencia más auténtica, salvo en lo que fuere rectificada por el Poder Judicial de la Federación, al que con gran frecuencia concierne decir la última palabra mediante el juicio de amparo.

6) Es incuestionable que el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha venido transgrediendo la pureza del principio de sometimiento de las autoridades administrativas a la jurisdicción de tribunales contenciosos, creados con el deliberado y único propósito de impedir la ingerencia del Poder Judicial en la calificación de legalidad de los actos del Poder Ejecutivo. Por ende, no deja de ser criticable que mediante ese recurso, las propias autoridades administrativas busquen la protección del Poder Judicial Federal contra lo sentenciado por el Tribunal Fiscal de la Federación, por más que sólo puedan hacerlo excepcionalmente; y me inclino sin ambages por la supresión de tal recurso.

Es de tenerse en cuenta, por supuesto, que el invocado principio de sometimiento no rige para los particulares, tanto menos cuanto que en nuestro país pueden combatir ante el Poder Judicial de la Federación, por la vía extraordinaria del juicio de amparo, todos los actos definitivos de las autoridades, entre ellos, los fallos de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación que no admitan recurso y las resoluciones dictadas en segunda instancia por el mismo Tribunal; y que en dicho juicio de amparo, las autoridades son parte, por lo que están siempre en aptitud de defender las decisiones del Tribunal que les sean favorables.

7) En lo que todavía son novedad, resulta interesante conocer los lineamientos esenciales del Proyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado en 1964 por una Comisión de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, integrada por el licenciado Rubén Aguirre Elguézabal, la doctora Margarita Lomelí Cerezo y la que esto escribe, según la cual, ese Tribunal habría de convertirse en un organismo de la más amplia competencia jurisdiccional administrativa, con el nombre de Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La idea fue acogida con simpatía por quien a fines de aquel año, asumió la Presidencia de la República; y comentada

favorablemente por profesionales del Derecho que la compartían en lo sustancial. Pero quedó paralizada frente a los escrúpulos de por lo menos dos de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, cuya opinión escuchamos personalmente, emitida en el sentido inesperado de que la transformación era un tanto precipitada y audaz, y de que tal vez sería prudente seguir acrecentando paulatinamente la competencia del mismo Tribunal Fiscal.

Pienso que olvidaron la audacia mucho mayor, con la que procedieron en 1936, y de la que pueden enorgullecerse legíticamente; tanto, que uno de ellos afirma con suficiente motivo, que el haber concebido el Tribunal Fiscal de la Federación constituye su mejor aportación al orden jurídico institucional de México. Y aunque nadie puede negarles el sitio prominente que ocupan en la historia de nuestro contencioso-administrativo, me atrevo a explicarme su resistencia al proyecto, sólo por su acendrado cariño al nombre con el que dicho Tribunal nació hace treinta y cinco años, sin considerar que ya no corresponde a su desarrollo y que éste le da derecho a emanciparse.

Sin embargo, en los albores de este sexenio presidencial, el proyecto puede recobrar interés; y aun cuando así no fuera, estoy convencida de que el Tribunal Fiscal de la Federación no se anquilosará en el estadio actual, y de que el paso obligado hacia su porvenir, no puede llevarlo sino a la meta, casi alcanzada, de ser con cualquier nombre, un cuerpo que dirima la mayor parte de las contiendas administrativas en el orden federal, sin desconocer que eventualmente ha tenido que calificar también, actos administrativos de autoridades estatales y municipales, relativos al procedimiento para hacer efectivas garantías otorgadas a favor de dichas autoridades, por las instituciones de fianzas, ya que así lo dispone la Ley que les es propia.

Y he aquí esos lineamientos:

A) El nuevo Tribunal se compondrá de veintiocho Magistrados nombrados por el Presidente de la República. Una cuarta parte de ellos será nombrada a propuesta del Pleno del mismo Tribunal en favor de los Secretarios que considere capacitados y tengan una antigüedad no menor de tres años en ese cargo; las vacantes que dejen dichos Magistrados, se cubrirán en la misma forma. Los restantes serán nombrados a propuesta de la Secretaría de la Presidencia en favor de licenciados en Derecho que justifiquen tener no menos de cinco años de práctica en materia administrativa. Durarán en su cargo seis años; sólo serán removidos por las causas y mediante el procedimiento constitucionalmente establecido para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación. Si al término de los seis años, son nombrados nuevamente, serán inamovibles, salvo su remoción constitucional.

B) El Pleno se integrará con el Presidente del Tribunal, los Presidentes de las Salas, el Magistrado Ponente y el Magistrado que haya sido Instructor del juicio con el que se dé cuenta.

C) Las Salas del Tribunal conocerán de los juicios que se promuevan contra cualquier acto de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo

Federal inclusive las del Distrito y Territorios Federales, emitido en materia administrativa, por quien se estime agraviado.

Conocerán también de los juicios que se intenten:

- a) Contra actos de las autoridades administrativas relacionados con la adjudicación en subasta, interpretación, cumplimiento, efectos, modificación y terminación de los contratos celebrados por ellas en ejercicio de atribuciones de derecho público.
- b) Contra la negativa a reconocer y pagar cualquier crédito a cargo del Gobierno Federal, excepto: los menores de \$500.00; los correspondientes a deudas públicas tituladas; los que sean materia de juicio diverso del de amparo, pendiente ante los tribunales judiciales federales; los que tengan su origen en la expropiación de empresas petroleras y ferrocarriles; los derivados de expropiaciones realizadas para dotar de tierras y aguas a los pueblos; los resultantes de convenios de reclamaciones y cualesquiera otros concertados con países extranjeros; los que son a cargo de la Federación por aval o fianza que haya otorgado para empréstitos en favor de Estados, Municipios y otras corporaciones públicas; los que sean por concepto de participación de impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, a favor de Entidades Federativas o Municipios.
- c) Contra la negativa a conceder haberes de retiro, compensaciones, jubilaciones, pensiones y otras análogas prestaciones de derecho, a cargo del Erario Federal, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o de la Dirección de Pensiones Militares; o contra la cuantificación de esas prestaciones.
- d) Contra la resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictada con motivo de las objeciones formuladas por los trabajadores a las declaraciones del patrón para el pago del impuesto sobre la renta, como base de la participación de utilidades. El juicio puede intentarse por los mismos trabajadores y por el patrón.
- e) Para reclamar la responsabilidad del Estado por daños que cause la actividad de la administración pública federal, sin que sea preciso demandar al funcionario responsable, si lo hubiere.
- f) Por los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado del Poder Ejecutivo Federal inclusive los del Distrito y Territorios Federales, contra actos administrativos de su ramo, que estimen indebidamente favorables a un particular.
- g) Con fundamento en otras leyes que otorguen competencia al Tribunal.

D) Se excluye de la competencia del Tribunal la impugnación de:

- a) Actos políticos como los que se originan en materia de relaciones exteriores, tratados o convenios internacionales, defensa del territorio na-

cional, cuestiones electorales, relaciones entre los Poderes Constitucionales y otros similares.

- b) Actos relacionados con la negativa o revocación de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo 3º constitucional, para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.
- c) Actos derivados de la aplicación de la legislación en materia agraria.
- d) Actos de ejercicio de la facultad que concede al Ejecutivo de la Unión el artículo 33 constitucional.
- e) Actos relativos a la organización y disciplina del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional, el servicio militar obligatorio, escuelas militares y navales, así como los actos de las autoridades del fuero militar.
- f) Actos concernientes a la aplicación del artículo 123 constitucional, leyes y reglamentos derivados de dicho artículo, que por disposición legal expresa, sean de la competencia de otros tribunales.
- g) Resoluciones de autoridades administrativas, que impongan multas menores de \$500.00

E) Es improcedente el juicio que se promueva contra:

- a) Actos que deban ser revisados administrativamente, de oficio.
- b) Actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa. Al efecto, todo recurso legalmente establecido es de agotamiento optativo; pero si no existiendo tal recurso, se presenta alguna instancia de inconformidad, la autoridad deberá turnarlo al Tribunal para que se tramite como demanda.
- c) Actos que deban ser materia de juicio, recurso o medio legal de defensa ante otro tribunal cuya resolución pueda modificarlos o dejarlos inexistentes.
- d) Actos consentidos expresa o tácitamente y los que sean su consecuencia.

F) Por cuanto a las partes en el juicio, se agrega como demandado al titular de la Secretaría o Departamento de Estado, de los que depende la autoridad responsable del acto; y se da intervención al Procurador General de la República en todo caso, y al Secretario de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versen sobre ingresos o egresos del Erario Federal, aunque no sean actores ni demandados.

G) En lo relativo a notificaciones, se presumirá, salvo prueba en contrario, que la persona distinta del destinatario, a quien un empleado postal entrega una pieza registrada, en el domicilio debido o en la oficina correspondiente, ha acreditado ante él, estar autorizada para ese efecto.

H) Se conserva la presunción de ser también ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos imputados al demandado, si no contesta, si su contestación es extemporánea, o si no se refiere a esos hechos. Pero la resistencia de la autoridad a aportar el expediente administrativo relacionado con la controversia, conducirá a tener por confesada de su parte la demanda.

I) Cuando el Magistrado Instructor considere agotada la instrucción, mandará poner el juicio a la vista de las partes para que formulen alegatos dentro de cierto plazo, transcurrido el cual, formulará proyecto de sentencia. Su acuerdo en tal sentido es reclamable ante la Sala, si el recurrente alega que la instrucción no está agotada.

J) Son causas de ilegalidad las siguientes:

- a) Incompetencia de la autoridad responsable del acto;
- b) Violación esencial del procedimiento administrativo;
- c) Violación de la ley por aplicación inexacta o por no haberse aplicado;
- d) Arbitrariedad, desproporción, violación del principio de igualdad frente a la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta o cualquier otra causa que haga el acto inadecuado al fin que la autoridad administrativa debe perseguir.

K) La sentencia podrá:

- a) Sobreseer aun de oficio, total o parcialmente el juicio;
- b) Mandar reponer el procedimiento administrativo esencialmente violado, siempre que la violación no haya quedado subsanada a través del juicio;
- c) Declarar la nulidad del acto impugnado, lisa y llanamente o para determinados efectos;
- d) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que deberá producirse un nuevo acto.
- e) En su caso, condenar al cumplimiento de una obligación, o
- f) Reconocer la validez del acto impugnado.

L) Además de que las Salas o el Pleno del Tribunal, pueden apartarse de lo probado, fundando una convicción distinta de los hechos; pueden asimismo apartarse en cuanto a la aplicación del derecho, de lo alegado por las partes.

M) En juicios de cuantía indeterminable o superior a \$10,000.00, las sentencias de Sala serán apelables por cualquiera de las partes, ante el Pleno del Tribunal. Las autoridades no dispondrán de otro recurso.

N) La suspensión de la ejecución del acto impugnado podrá obtenerse mediante garantía del cumplimiento de la obligación que el acto imponga al particular demandante, salvo el caso de insolvencia. Una vez decretada, la suspensión surtirá efectos hasta que el juicio concluya definitiva-

mente; y si la autoridad quedare obligada a reponer el procedimiento administrativo o a emitir un nuevo acto, la suspensión subsistirá mientras no se cumpla la sentencia. Dejará de surtir efectos cuando la garantía se torne insuficiente, o cuando el tercero constituya contragarantía para resarcir al actor, si éste es un particular, de los daños y perjuicios que le depare la ejecución, en el caso de que prospere su acción. La suspensión se gestionará ante la autoridad responsable de la ejecución; pero todas las decisiones que ella dicte al respecto, serán recurribles en queja ante el órgano jurisdiccional que esté conociendo del asunto.

O) No se suspenderá la ejecución de los actos impugnados tendientes a preservar o conservar la salud pública; a combatir la producción y comercio clandestinos de drogas y bebidas alcohólicas, la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles; a contener el alza de precios de los artículos de consumo necesario; a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio; a prevenir actividades delictuosas e impedir su consumación; y en general, a evitar que de manera grave, se lesione el interés social o se trastorne el orden público.

P) El proceso se suspenderá cuando el Tribunal no esté en posibilidad de funcionar por causa de fuerza mayor; cuando no pueda pronunciarse sentencia sino hasta que otra autoridad administrativa o judicial dicte una resolución que sea de influencia; y cuando muera una persona física o se extinga una moral, que sean partes en el juicio. Se reanudará cuando haya cesado la causa de la suspensión; y si en un plazo cierto y prudente, no se apersona el causahabiente de la parte desaparecida o su representante, también se reanudará el proceso, y las notificaciones se le harán por lista.

Q) Operará en el proceso la caducidad de la instancia, por el transcurso de un año sin que el actor o el apelante hayan promovido respectivamente, aunque sea con el solo fin de pedir que se dicte la resolución pendiente.

R) A instancia de parte, las Salas del Tribunal remitirán a la Secretaría de la Presidencia, copia certificada de la sentencia que haya causado estado, a fin de que dicha Secretaría tome las providencias necesarias para su debido cumplimiento.

8) Tales son los rasgos sobresalientes del suficiente articulado de la Ley Federal de Justicia Administrativa que a semejanza de la vieja Ley de Justicia Fiscal, contiene, además, todas las provisiones orgánicas y procesales del contencioso administrativo, pretendiendo absorber las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y rescatar del Código Fiscal de la Federación, las que indebidamente retiene.

Ahora bien, sin que sea intocable todo lo propuesto y relatado, la Exposición de Motivos del repetido proyecto y mis personales reflexiones, conducen a justificarlo en su mayor parte, y en el mismo orden del apartado anterior, como sigue:

A) Nueve Salas integradas cada una por tres Magistrados, es el número que estadísticamente se ha calculado como suficiente para el inicio del nue-

vo Tribunal, habida cuenta de que todavía los administrados desdeñan la jurisdicción. Téngase presente que el promedio anual de cuatro mil juicios que se radican ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es muy reducido con relación al número de contribuyentes, conservadoramente calculable en diez millones, sólo por lo que corresponde a impuestos federales e importantes como los aduanales, de la renta y sobre ingresos mercantiles.

La incipiencia de una carrera jurisdiccional del ramo, coronada por la inamovilidad, responde a un antiguo anhelo de salvaguardar la imparcialidad y la eficiencia de los jueces.

B) La integración del Pleno como se propone, facilitará las discusiones plenarios.

C) La determinación de la competencia de las Salas, parte de un enunciado o cláusula general de gran amplitud. Pero para mejor entendimiento de que no se abandona la competencia que ha venido ganando el Tribunal Fiscal de la Federación, se da tratamiento particular a ciertos casos, *v. gr.*: el de la reparación patrimonial debida a la responsabilidad civil del Estado, acerca de la cual conviene seguir ofreciendo la oportunidad de que la institución se desarrolle; y el de la contratación pública administrativa, ampliando la jurisdicción a las posibles causas de conflicto.

Se incorpora la impugnación por los trabajadores o por el patrón, de la resolución fiscal de la que depende la participación de utilidades, porque si bien la Ley Federal del Trabajo la declara irrecurrible, resulta insólito que no pudiese ser impugnada a través de un medio normal de defensa que sin razón tangible, se abre al patrón y no a los trabajadores que se estimen perjudicados.

D) Se excluyen de la competencia del nuevo Tribunal, sólo de manera enunciativa, que permita la exploración jurisprudencial casuística, actos que conforme a la doctrina mexicana, no deben sujetarse a control jurisdiccional; y en cuanto a los de la Secretaría de la Presidencia, se realizan en el orden interno y no afectan directamente a los particulares, sino que dan lugar a otros actos de cumplimiento que corresponden a las demás Secretarías y Departamentos de Estado, que sí son impugnables.

Yo creo que la exclusión de actos derivados de la aplicación del artículo 123 constitucional, deberá reestructurarse en atención a que son impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación, algunos que se producen en materia de seguridad social y de imposición de multas por autoridades laborales administrativas. Además, el propio proyecto abona la impugnabilidad de actos relativos a la determinación de las utilidades repartibles.

Y por lo que respecta tanto a multas como a créditos contra el Estado, inferiores ambos a \$500.00, obviamente se han considerado soportables, aparte de que es posible la condonación de esas multas, y de que en uno y otro caso, puede acudir al juicio de amparo. No se ha perdido de vista que el enorme volumen de multas menores que se imponen en el ámbito administrativo federal, rebasaría la capacidad de un solo Tribunal. Por lo mismo pienso que en ambos renglones y en otros de escasa cuantía, pudiera crearse

una jurisdicción inmediatamente accesible, a semejanza de lo que es la justicia de paz en el orden común.

E) La separación de los casos de incompetencia del Tribunal y los de improcedencia meramente procesal del juicio, adoptada en el proyecto por razones de mayor precisión técnica, figura ya en la legislación actual. Podrían reiterarse, con algunas modificaciones y adiciones necesarias, las causas de improcedencia minuciosamente listadas en el Código Fiscal de la Federación. Pero con relación a los actos administrativamente recurribles, tengo que remitirme a lo que propuse en el apartado 3 del presente capítulo; y por lo que hace a los actos derivados de otros consentidos, cuyo tratamiento es nuevo, sería tarea jurisprudencial depurar cuándo el consentimiento de un acto abarca el de otro que sea su consecuencia inmediata y directa. No estimo que se estaría en ese caso, por ejemplo, cuando se trata de determinaciones periódicas de un mismo impuesto; cuando se impugna la multa aplicada por la omisión de una prestación fiscal cuya determinación quedó consentida, si la multa se reclama por motivos que no consisten en negar la omisión; o cuando contra el cobro de un adeudo, previamente notificado y no combatido en su oportunidad, se oponga prescripción.

F) Se respeta la organización jerárquica, llamando al juicio intentado contra un órgano subalterno, al titular del organismo; sigue interviniendo en materia fiscal, el Secretario de Hacienda y Crédito Público; y se emplazará en todo caso al Procurador General de la República, para dar satisfacción al artículo 102 constitucional, que lo instituye como representante de la Federación en los juicios en que ella sea parte, dado que la amplia competencia del nuevo Tribunal, comprende casi toda la actuación administrativa federal.

G) Siendo imperioso enviar por correo, en piezas registradas, un gran número de las notificaciones que se despachan en el Tribunal Fiscal de la Federación, y uno bastante mayor de las que despacharía el Tribunal proyectado; y estando previsto en la Ley de Vías Generales de Comunicación, que el destinatario puede autorizar a otra persona para recibir piezas de esa clase, así como que la autorización debe acreditarse ante el cartero o el empleado de la oficina correspondiente, si se deja el aviso acostumbrado, sin especificar la forma de dicha autorización, la presunción que se propone es jurídicamente fundada y resolverá muchos casos de supuesta nulidad de notificaciones hechas por ese medio, y maliciosamente negadas. Considero que la reforma de dicha Ley en el sentido de que el cartero o el empleado recaben vez a vez, una autorización escrita y la remitan al Tribunal con cada constancia de entrega, conduciría a una complicación muy dilatoria, y por eso mismo, más grave que confiar en su buena fe.

H) En sistemas extranjeros, la demanda se tiene por confesada si no se contesta. En el proyecto se mantiene la presunción de veracidad que el Código Fiscal de la Federación establece por omisiones del contestante, con efectos de confesión parcial de hechos; pero en la nueva jurisdicción, la resistencia a enviar el expediente en el que se haya motivado el acto impugnado, debe dar lugar a la confesión total, porque en ese expediente han de

obrar los elementos indispensables para calificar la legalidad de lo actuado.

I) El juicio continúa siendo de tipo sumario; pero demostrado por la experiencia, que ni aun los litigantes cuya residencia lo permite, utilizan la oralidad del proceso, cuyas excelencias fueron abonadas por los autores de la Ley de Justicia Fiscal; y que el señalamiento de fecha para audiencia impide fallar los juicios tan pronto como se agota la instrucción, se abandona la oralidad, se prefiere el procedimiento escrito y se da cabida a la elasticidad del momento en que, sin mayor dilación, puede pronunciarse la sentencia de Sala.

J) La impugnabilidad de los actos se hace depender de dos presupuestos: que el demandante se estime agraviado, y que alegue como causas de ilegalidad, ya no de mera anulación, las que siguen presentes en el Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, se impone calificar la que consiste en violación del procedimiento administrativo, por razones de economía procesal; la que ahora se configura como desvío de poder en la imposición de sanciones, recibe un contenido amplio que resume lo que la doctrina continental europea distribuye entre tal desvío, el abuso y el exceso de poder, y se hace extensiva a toda clase de actos impugnados, acudiendo deliberadamente a un lenguaje accesible al entendimiento común de la población de nuestro país, para preservar la libertad de defensa sin patrocinio jurídico.

K) El Tribunal se perfila como de plena jurisdicción; luego entonces, el sentido de la sentencia no debe limitarse a declarar nulidad o reconocer validez. La reposición del procedimiento administrativo se ordenará cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado subsanada dentro del juicio. La condena en su caso, ha sido el resultado práctico de juicios sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos a favor de particulares; por tanto, se menciona sin disimulo.

L) Las Salas del nuevo Tribunal, lo mismo que las del ahora Tribunal Fiscal de la Federación, estarán dotadas de libertad para allegarse pruebas no ofrecidas por las partes, y facultadas para fundar sus fallos en una convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio; y esto, en virtud del principio inquisitivo que los autores de la Ley de Justicia Fiscal consideraron campeante en los negocios en que se versa el interés público. De acuerdo con las más avanzadas corrientes doctrinales, no sólo debe permitirse la investigación de la verdad de los hechos, sino la debida aplicación del derecho, independientemente de lo alegado por las partes, cuando esto no se ajuste a la voluntad de la ley.

M) Por lo que se refiere a recursos (aclaración, reclamación y apelación), en vez del de queja por violación de jurisprudencia fijada por el Pleno, y del también de queja introducido en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno (que así quedaría abrogada por completo), se concede a las partes el recurso de apelación ante el propio Pleno contra sentencias de Sala, dictadas en determinados juicios. Dicho recurso tiene los rasgos de una verdadera segunda instancia ligeramente excepcional. La supresión del recurso de revisión fiscal, obedece a la censura doctrinaria de que es objeto la alzada de las autoridades administrativas ante la jurisdicción judicial,

así como a que los datos estadísticos revelaron que más de un 90% de las sentencias recurridas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron confirmadas; y aún es de agregarse, que el recurso propuesto provee a la igualdad procesal de las propias partes dentro de la misma jurisdicción que queda enlazada, como lo está en el sistema mexicano la jurisdicción ordinaria en materia civil, penal, laboral, etc., con el juicio de amparo a través del cual, los particulares pueden proseguir su defensa y las autoridades sostener el sentido de las resoluciones que les sean favorables.

N) El acierto de prorrogar los efectos de la suspensión hasta donde se propone, se justifica por sí, a condición de que subsista como suficiente, la garantía otorgada por el particular afectado. La contragarantía puede ser obviamente necesaria a otro particular interesado en la ejecución del acto, aunque no debe quedar expuesta a insuficiencia alguna que hiciera nugatorio el beneficio de la suspensión.

O) Los casos que se exceptúan de suspensión, son similares a los que consigna la Ley de Amparo para debida protección del interés público.

P) Las causas de suspensión del proceso de que se trata, se han extraído de las que consigna el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo que son adecuadas. Faltó, sin embargo, la que se origina en la calificación de si un documento ofrecido como prueba es o no falso, encomendada por dicho Código a la Procuraduría General de la República.

Q) Uno de los caracteres del juicio administrativo, es la celeridad, para la pronta firmeza de las obligaciones cuestionadas, sobre todo en materia fiscal; y huelga decir que si la caducidad opera en contiendas civiles y en juicios de amparo, de cuya configuración participa la secuela contencioso-administrativa, con mayor razón debe ser causa de terminación de la instancia afectada por la inercia de las partes.

R) Aunque haya sido intención clara de los autores de la Ley de Justicia Fiscal no proveer al cumplimiento de los fallos definitivos emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación; y aunque rara vez, que se sepa, los particulares exigen tal cumplimiento por la vía de amparo, única de la que disponen para lograrlo, la nueva fisonomía del Tribunal que se proyecta, admite un cierto y moderado principio de ejecución que consiste en asignar a la Secretaría de la Presidencia, la atribución concreta de tomar las providencias necesarias para la debida obediencia de esos fallos, cuando la parte interesada tema o denuncie la resistencia de las autoridades administrativas. Esta atribución pondrá en juego una potestad jerárquica que podrá vedar la ingerencia del Poder Judicial de la Federación y sus más drásticas consecuencias, entre ellas, la remoción del funcionario contumaz.