

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS A LA LEY DE JUSTICIA FISCAL

Con motivo de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que se realiza en ejercicio de las facultades que para la organización de los servicios hacendarios fueron concedidas al Ejecutivo por el Congreso General en Decreto de 30 de diciembre de 1935, es conveniente dar a conocer las ideas directrices de dicha ley, que representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autoridad —tanto por lo que hace a facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica— que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Naturalmente que para la redacción de la ley se ha atendido, procurando armonizarlos, tanto a los antecedentes particulares de México, consignados en especial a la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y a la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente en lo relativo a la materia administrativa, como a las orientaciones más respetables de la doctrina procesal, en concreto de la que se ocupa del problema de la justicia administrativa, y todavía de modo específico, del proceso tributario.

Previamente se examinó, como era preciso, la constitucionalidad de acoger los principios fundamentales en que se sustenta la justicia administrativa, consultándose con ese propósito la opinión del señor procurador general de la República, consejero jurídico del gobierno. Se aceptó así que si bien era tradicional en el siglo pasado el argumento de que el cobro de impuestos y demás importaciones fiscales mediante el ejercicio de la facultad económico-coactiva sólo es constitucional cuando la autoridad ejecutora no pretende resolver ningún punto contencioso, reservando todo aquel que tenga ese carácter al juicio que debería de seguirse ante los tribunales federales, hoy la jurisprudencia de la Suprema Corte —en laudable acomodamiento a las necesidades sociales siempre en curso— edifica su tesis acerca de la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva en una interpretación del artículo 22 constitucional, en la parte en que este precepto establece que: “no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona,

hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas." La Suprema Corte ha entendido este precepto desvinculándolo en dos mandamientos distintos, a saber: que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito y que tampoco lo es la aplicación total o parcial que de esos bienes se realiza para el pago de impuestos o multas, pero ya no precisamente por la autoridad judicial, sino por la que conforme a la ley sea competente.

La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas. Ya en este plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos —no sólo para el Fisco sino para los causantes mismos— que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce: el oficioso y el contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.

En alguna otra ocasión, la propia Suprema Corte, recordando los caracteres del acto administrativo, o mejor, de la decisión ejecutoria, afirmó que el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de poder público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren, ni para su validez ni para su cumplimiento, la sanción previa de órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, *a posteriori*, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

Ahora bien, si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse —en última instancia— dentro de un procedimiento judicial ordinario y no dentro del juicio de amparo que, tradicionalmente, ha sido en México el que ha ofrecido el camino para tal revisión.

A este respecto conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos,

por lo que, mientras que el amparo se respete, no será herido el sistema; pero que, aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

Dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías, y ninguna objeción sería válida aun dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión, porque examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria en asuntos administrativos.

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, 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.

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de "reconsideración", y el jerárquico), sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos

ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal —en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado— y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales.

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero 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. En otras palabras: 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. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados, en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera 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 Fiscal de la Federación 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 conse-

cuentemente, 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 ni del presidente de la República ni de los secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

Naturalmente que, dictado el fallo por el Tribunal, su ejecución, mediante actos que sí 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 prolonga 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 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 complementarse 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 en el Tribunal Fiscal de la Federación, 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. Esto 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 respon-

sables 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.

Para la división del trabajo se ha propuesto organizar el Tribunal en Salas, y con el objeto de evitar jurisprudencias contradictorias, se ha establecido que el Pleno podrá intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar esa jurisprudencia cuando las salas pronuncien fallos divergentes.

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.

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 en cuanto 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, puesto que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejercitando facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.

Al determinar la competencia se han previsto, por una parte, los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas y, por la otra, las instancias de la administración para pedir dentro de un plazo determinado, la nulificación de los actos ilegalmente emitidos y que hayan originado perjuicio a los intereses del Estado.

En cuanto a lo primero —inconformidad de los particulares—, la ley conserva, sin variación apreciable, las diversas situaciones previstas en la Ley de la Tesorería. La experiencia ha mostrado, en efecto, que el sistema acogido en las reformas a la Ley Orgánica de la Tesorería, de diciembre de 1935, es correcto, supuesto que determina con toda precisión la oportunidad para la inconformidad y el contenido de la misma, que eran problemas que no habían logrado solución satisfactoria en las antiguas leyes.

Interesa en igual grado a los causantes o deudores y al fisco, que los procedimientos administrativos alcancen firmeza cuando pasan de una etapa o estado a otro.

Respecto de la Ley de la Tesorería, no se introducen en el punto a estudio sino dos adiciones importantes: la relativa a la inconformidad en contra de la constitución por una autoridad dependiente del Ejecutivo, de responsabilidades administrativas en materia fiscal, que lleva por objeto ofrecer una garantía eficiente, no sólo al particular deudor, sino a los funcionarios y empleados, y la regla que somete a la jurisdicción del tribunal las negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos, con el propósito de que toda la materia fiscal, y no sólo los procedimientos de cobro, queden sometidos, en cuanto a su examen jurisdiccional, al organismo que se crea.

Naturalmente que suprimido el juicio sumario de oposición, ya no tiene razón de ser el distinguir entre si la decisión administrativa emanada o no de un procedimiento dentro del cual el afectado pudo legalmente ser oído y rendir pruebas, pues como se quiere otorgar al Tribunal Fiscal todas las facultades que necesita para impartir justicia de modo eficaz en los asuntos tributarios, los procedimientos previos llevados a cabo por la autoridad administrativa durante el periodo oficioso, cualquiera que sea la amplitud que haya tenido, no limitarán el radio de acción del Tribunal Fiscal ni las facultades que la ley le otorga para la investigación de la verdad; sin perjuicio de la presunción de validez de los actos administrativos de que después se hablará.

Uno de los puntos en que la ley acoge ideas ya aceptadas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero que no habían logrado desenvolverse por falta de disposiciones reglamentarias, es el de la necesidad de que la administración pública inicie un juicio cuando estime que una decisión dictada por ella en favor de un particular, creando en esto un interés directo y concreto, debe nulificarse por ilegal. A falta de tales disposiciones reglamentarias, debe atribuirse el que hasta ahora las autoridades administrativas, amparadas también en diversas ejecutorias de la Suprema Corte, nulifiquen de propia autoridad actos que no se emitieron acatando las reglas que debieron normarlos, no obstante que no se trate de actos en verdad inexistentes, sino simplemente viciados de ilegitimidad. En un reciente fallo, declaró la Segunda Sala de la Suprema Corte que en materia administrativa no puede prevalecer el error sobre el interés público. La ley acepta este postulado, pero lo realiza de manera que se respetará el interés público y se le hará prevalecer, si así procede, sólo después de que el interés privado haya tenido oportunidad de defenderse. La ley tomó en cuenta lo que sobre este particular existe ya acogido

y experimentado en legislaciones afines a la nuestra. El plazo que determina, que es el de cinco años, se eligió atendiendo a que es aquel que para la prescripción han fijado nuestras leyes desde el siglo pasado; pues es indudable que antes del transcurso de ese plazo y a pesar de que ya esté dictada una decisión cualquiera en materia fiscal, en particular no puede desconocer la facultad de la administración pública o, inclusive, del Congreso de la Unión a través de la glosa, para proceder al cobro de una cantidad debida al fisco y cuyo derecho a ser cobrada no hubieren reconocido las autoridades fiscales al examinar por primera vez un asunto.

La ley llama juicio, y no recurso, a la instancia al Tribunal. El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal obrará siempre dentro del cauce de un proceso.

Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La negativa de los agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución. La ley se ha limitado a fijar —en garantía del opositor— que entretanto que el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución.

La nulidad se pronunciará siempre respecto de alguna resolución. Ésta será o expresa o tácita, en los casos de silencio de las autoridades. El crear una ficción para el silencio de las autoridades está ya consagrado en la legislación europea y la ley la adopta de acuerdo, además, con las últimas orientaciones de la doctrina. Es claro que como los artículos 8º y 16 constitucionales obligan a toda autoridad a respetar el derecho de petición y a fundar y a motivar legalmente sus decisiones, una ley secundaria —como es la que se promulga— no puede coartar el derecho de los particulares para acudir en amparo por violación de tales preceptos y para obtener de los tribunales federales una determinación que obligue a las autoridades fiscales a emitir una respuesta expresa con los fundamentos legales del acuerdo que dicten. No es el objeto de la ley, pues, reducir o

limitar esa garantía, sino, por el contrario, el de concederle una protección más eficaz cuando por las circunstancias del caso, que al particular toca apreciar, éste cuente ya con los elementos para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, respecto al fondo de los problemas controvertidos, a pesar del silencio de la autoridad. En el estado presente de la legislación, el particular está siempre obligado, ante la negativa de la autoridad, a pedir un primer amparo para obtener una respuesta fundada y, cuando ésta le es desfavorable, a iniciar un segundo procedimiento en el que se examinen los problemas de fondo. La ley no hace otra cosa sino dar al particular el derecho de pasar desde luego el examen de fondo, a pesar del silencio de la autoridad. El uso de este derecho, se insiste, dependerá de las circunstancias especiales de cada caso y de la apreciación que libremente haga el interesado de qué le es más ventajoso, si provocar la decisión expresa o iniciar el debate de fondo. Inversamente, si ha optado por ocurrir al Tribunal, no podrá alegar como agravio la violación de los artículos 8º y 16.

Para la admisión de la demanda, la ley se aparta del sistema acogido desde el siglo anterior por los diversos ordenamientos que han regulado las oposiciones ante la autoridad judicial ordinaria a los cobros fiscales, y acepta el criterio, mucho más favorable para los particulares, de la Ley de Amparo. De esta manera se fija que la garantía del interés fiscal no es una condición para el ejercicio del derecho de oposición, sino únicamente para que se suspendan los procedimientos coactivos.

Entre las partes del juicio, se coloca al coadyuvante de la administración; lo que por lo demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

En cuanto al procedimiento, la ley acoge francamente el oral con sus cinco rasgos característicos. Acepta, pues: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental: la concentración del procedimiento, que en la ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones). El Ejecutivo espera que el procedimiento oral, cuyas excelencias son generalmente reconocidas, y que en México se ha experimentado ya, cuando menos en algunos de sus rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles del orden común, a partir de la vigencia del Código de Procedimientos

Civiles en vigor, permitirá que se haga una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales.

En materia de prueba, siguiendo en esto también la orientación dominante de la doctrina, la ley, sin perjuicio de reconocer un amplio poder al Tribunal para buscar la verdad, dado que el principio dispositivo no se justifica en negocios en que media el interés público, atribuye la carga de la prueba al actor, en el sentido de que cuando esa prueba no se allegue, se presumirán válidos los actos y decisiones de las autoridades fiscales. La presunción de legalidad de los actos administrativos es, por otra parte, algo que toda la teoría, tanto del derecho administrativo como particularmente del derecho tributario, acepta. Como es sabido, en materia tributaria esa presunción se apoya, por una parte, en el hecho de que antes de emitir su acuerdo la autoridad fiscal ha instruido ya, en la generalidad de los casos, un expediente, y por la otra, en la consideración fundamental de que la administración financiera, por su calidad de órgano del poder público, encargado de observar la ley y privado de un interés propio diverso del interés público, no es normal que dicte resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inexactos; pero naturalmente que esta presunción puede y debe ceder ante las pruebas y alegaciones del particular lesionado.

En esta misma cuestión de la prueba, no obstante que se adopta el criterio general que para la estimación de ella contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, se introduce el principio, tomado de la legislación procesal del Distrito Federal, de que el juez podrá variar esa valoración cuando se forme una convicción sobre los hechos, diversa de aquella a que lo llevaría el acatamiento estricto de las reglas formales que la ley establece. Con esto, se sigue la norma, fundada en la doctrina contemporánea, de conceder al juzgador facultades amplias para la investigación de la verdad, y se reconoce al propio tiempo que siendo el problema de la estimación de la prueba sobre todo un problema lógico, es injustificable imponer la obediencia a principios o reglas que consagran postulados de carácter abstracto y formal, cuando el examen de los hechos concretos y el estudio racional de ellos, han formado en el ánimo del juez una convicción que no es atinado obligarle a abandonar, sólo por respetar reglas que de ninguna manera son infalibles. Ellas están dictadas para seguridad de las partes y derivan del supuesto de que enuncian algo conforme a lo que en la vida acontece, como apoyadas que están en la experiencia; pero si en un caso particular el juez descubre que esas reglas no lo conducen a la verdad, la ley debe facultarlo para no seguirlas.

También con el propósito de acercar más al Tribunal a la realidad de las cosas, se admite y consagra de manera expresa el principio de que los

hechos notorios no necesitan ser probados. Claro está que, como la doctrina enseña, no todo hecho conocido por los jueces o que ellos creen conocer, es un hecho notorio.

Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal se establece que éstas tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos términos tienen cuando los emplean nuestros códigos de procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria: es una cosa juzgada relativa, que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. Se conserva la expresión, por una parte, porque, como ya se indica, nuestras leyes la usan, y por la otra, porque aun la misma doctrina del derecho procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable por recurso ordinario, sino sólo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que la relatividad sólo existe cuando el fallo sea adverso al particular, pues cuando le sea favorable la cosa juzgada sí es absoluta.

Para terminar, quiere el Ejecutivo 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 a la ley, puesto que ella misma prevé que será el Pleno quien dicte 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 construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir, con ventaja, a las disposiciones administrativas que actualmente está abligado 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 tiene encomendada.

Para facilitar la sistematización indicada en la jurisprudencia, la ley, acogiendo el punto de vista expuesto por el presidente de la Sala Civil de la Suprema Corte en su informe de 1933, quien por su parte se inspiró en las doctrinas alemana y española, concede intervención al Tribunal Pleno para la uniformidad de la jurisprudencia. De esta manera, si dos o más salas dictan fallos contradictorios, sin perjuicio de que ellos queden firmes en cuanto a la decisión del caso concreto, podrá intervenir el

Pleno para fijar el punto de jurisprudencia, y hecho esto, sólo el mismo Pleno podrá variar el precedente, pues si alguna de las salas dicta una resolución en contrario, procederá —entonces sí— un recurso, el de queja, que permitirá que se haga un nuevo examen del caso sólo para determinar si ha habido o no en realidad violación de la jurisprudencia. Comprobada la violación, el Pleno queda capacitado para revocar el fallo, salvo cuando éste deba subsistir por motivos legales diversos, o cuando el Tribunal decida cambiar su propia jurisprudencia. No hay el peligro de que el recurso que se concede se utilice dolosamente para demorar la resolución definitiva de los asuntos, porque no se señala tramitación alguna a la queja, de modo que el Tribunal Pleno podrá decidirlo desde luego.