

ORÍGENES Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN *

Agradezco a los señores magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y de manera especial a su presidente, don Carlos del Río Rodríguez, el honor que me han hecho invitándome a participar en el ciclo de conferencias con que celebran el XXX aniversario de la promulgación, el 27 de agosto de 1936, de la Ley de Justicia Fiscal.

El destino me ha alejado en los últimos veinte años del estudio profesional del derecho. Por eso pienso que lo único que puedo ofrecer esta noche es un testimonio acerca de los hechos que precedieron a la promulgación de la ley que creó esta institución y de los problemas que con ese motivo se suscitaron, para terminar con una o dos sugerencias, que tal vez sean útiles a quienes ahora tienen la autoridad y la responsabilidad en estas materias.

Llamado por mi maestro don Narciso Bassols, secretario de Hacienda durante los primeros meses del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, a ocupar la jefatura del Departamento Consultivo, una de las primeras tareas que me encomendó, en diciembre de 1934, fue revisar, en sus aspectos legales, una iniciativa de ley para crear la Contaduría de la Federación.

El ministro Alberto J. Pani, por tantos conceptos eminente, había convencido en 1932 al presidente Abelardo L. Rodríguez de la conveniencia de suprimir la Contraloría, entregando a la Secretaría de Hacienda no sólo la recaudación de los impuestos y otros ingresos federales, sino también la glosa de los ingresos. Don Narciso Bassols consideró, con toda razón, que, aun conservando en el ámbito de Hacienda ambas facultades, convenía crear una dependencia, distinta de la recaudadora, que tuviese a su cargo la glosa, lo cual obligaba a modificar la Ley de la Tesorería de la Federación.

Ahora bien, esta ley regulaba no sólo los procedimientos de cobro de los créditos fiscales, sino también el derecho de los particulares para oponerse a ellos mediante un juicio sumario, cuya tramitación encomendaba a los tribunales federales.

* Trabajo publicado en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, tercer número extraordinario, 1966.

Tal juicio tenía antecedentes muy importantes en el derecho mexicano. A ese procedimiento judicial de oposición se refirió, por ejemplo, don Ignacio Vallarta, cuando en 1883 rindió un dictamen —confirmando los votos que había emitido durante su fecunda gestión como presidente de la Suprema Corte de Justicia— acerca de la constitucionalidad de los procedimientos económico-coactivos regulados en la ley de 20 de enero de 1837 y que, según algunas opiniones, habían quedado proscritos por la Constitución de 1857.

El señor Vallarta, en aquel estudio, después de explicar cómo se cobran los tributos en la época colonial y de recordar que en ninguna parte del mundo el fisco tiene que acudir a los tribunales para recaudar los impuestos, estableció una curiosa analogía entre las diversas obligaciones que la Constitución de 1857 imponía a los mexicanos en su artículo 31. Así como, dijo el ilustre jalisciense, tratándose de la obligación de servir en el ejército para la defensa de las instituciones nunca se ha pensado, porque habría sido absurdo, que el gobierno tenga que seguir un juicio en contra de cada mexicano, sería igualmente contrario al interés nacional exigirlo para procurar el cumplimiento de la obligación de contribuir a los gastos públicos, fijada en el mismo texto constitucional y tan necesaria como la otra para la supervivencia del Estado.

Eso sí, precisaba que la ley respetase el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales; pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior. He aquí las palabras de Vallarta:

La máxima legal que “el fisco no pelea despojado” tiene cabal aplicación tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso el derecho que el fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía, como decían los jurisconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador. . . Practicado el embargo, si en él se hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva. . .¹

Una circunstancia hizo, sin embargo, que el juicio sumario de oposición cayera prácticamente en desuso durante muchos años: la oportunidad abierta a los causantes de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales.

¹ Vallarta, Ignacio L., *Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva*, México, 1885, pp. 60 y 61.

Para los particulares, el juicio de amparo tenía ventajas manifiestas sobre el juicio sumario de oposición: desde luego, la rapidez de su tramitación, el no tener que asegurar el interés como requisito para la presentación de la demanda, sino sólo para obtener la suspensión, y sobre todo la efectividad de las resoluciones que dentro del amparo se dictan. En efecto, el Código de Procedimientos Civiles Federales de 1897 y después el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 prohibían los mandamientos coactivos contra la hacienda pública.

La situación cambió radicalmente en 1929. El ministro Arturo Cisneros Canto, que tiene derecho en la historia judicial mexicana a un sitio que no se le ha reconocido por entero, logró, primero para la materia agraria y después para toda la acción administrativa, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandonando criterios muy firmes que venían del siglo pasado, resolviera que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene a su disposición un recurso o medio de defensa ordinario. De este modo se hizo extensivo, respecto de todas las autoridades, un principio que en las reformas de 1908 al artículo 102 de la Constitución de 1857, reproducidas en lo sustancial por el Constituyente de 1917, se había adoptado sólo con respecto a la autoridad judicial. El nuevo criterio llevó a que se declarase la improcedencia del amparo contra cobros fiscales y a que se obligara a los particulares a intentar el juicio sumario de oposición;

Muy pronto, sin embargo, se apreció que ese juicio no era un camino adecuado ni para los particulares ni para el fisco. No para los primeros, por la razón ya citada de que el juicio sumario de oposición era un procedimiento largo y además deficiente, en cuanto a que faltaba una forma expedita de obtener la ejecución de los fallos. Pero tampoco lo era para la hacienda pública por varias razones, entre las cuales mencionaré tres de manera especial:

Primera: La falta de comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales. Los agentes eran demandados como representantes de la hacienda pública y se les obligaba a contestar en tres días sobre hechos que ignoraban en lo absoluto. Ello los llevaba a formular —en la inmensa mayoría de los casos— contestaciones en las que se limitaban a negar las demandas, sin entrar al examen de los motivos de la oposición;

Segunda: De acuerdo con la ley, admitida la demanda y otorgada la garantía correspondiente, el procedimiento administrativo de ejecución quedaba en suspenso y en muchos casos no había interés del actor para que el juicio siguiera hasta su terminación, ya que el Código de 1908 no daba

poderes al juez para animar de oficio el procedimiento. En los tribunales federales se acumulaban y envejecían centenares de expedientes, y

Tercera: Cuando la sentencia de segunda instancia era favorable a la hacienda pública, el particular podía recurrir en amparo ante la Suprema Corte; pero aquélla no podía hacerlo cuando el fallo de apelación le era adverso.

Todas esas circunstancias las había yo conocido por experiencia directa, y ruego que se me perdone el uso del pronombre, como agente del Ministerio Público y después como jefe del Departamento Consultivo de la Procuraduría General de la República, durante las gestiones de don José Aguilar y Maya y de don Emilio Portes Gil. Natural fue por eso que, al pedirme el secretario de Hacienda Bassols parecer, en diciembre de 1934, acerca de las modificaciones que convenía introducir en la Ley de la Tesorería de la Federación, sugiriese yo que el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y la doctrina extranjeras.

El ministro acordó que se formara una comisión compuesta por Manuel Sánchez Cuen, por Alfonso Cortina y por mí, para que hiciera un estudio de la idea y eventualmente redactara un proyecto.

Durante los primeros meses de 1935, los comisionados nos reunimos casi todas las noches a trabajar en aquel grato encargo y tuvimos listo el proyecto para la consideración del secretario de Hacienda en el mes de mayo. Vino entonces la histórica crisis política del mes de junio y con ella la renuncia de don Narciso Bassols y la llegada de don Eduardo Suárez.

Don Eduardo se satisfizo de que habíamos tomado en cuenta la literatura extranjera entonces a nuestro alcance sobre lo contencioso administrativo y particularmente en materia fiscal; pero ninguna consulta de doctrina o legislación extranjera eliminaba un problema central, específicamente mexicano, a saber, determinar si seguía siendo verdadera la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, en el siglo pasado, a propuesta de Vallarta, sobre que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la de 1917, según el cual “no podrán reunirse dos o más de estos poderes —el legislativo, el ejecutivo y el judicial— en una sola persona o corporación”.

Afortunadamente, el secretario Suárez coincidió con nosotros en que la vieja tesis de la Suprema Corte de Justicia, elaborada para negar validez a la Ley Lares de 1853, dictada durante el gobierno de Santa Anna, no

era aplicable a los tribunales administrativos que se creasen de acuerdo con las modernas concepciones del derecho.

En efecto, cuando la Corte había declarado que al confiar a la administración la resolución de asuntos contenciosos se reunían inconstitucionalmente el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en una misma persona o corporación, tomaba en cuenta la institución de la justicia retenida, que era la que contemplaba la ley santanista. Nosotros, en cambio, no estábamos proponiendo que fuesen las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo las que examinaran su validez, sino *un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la administración*. No en balde habíamos estudiado con empeño el clásico tratado de Merkl que, al definir en la línea del pensamiento kelseniano la función administrativa, fija, como un rasgo característico, que está a cargo de funcionarios independientes, a diferencia de la función administrativa, que cumplen autoridades eslabonadas dentro de una organización jerarquizada.

A nuestro parecer, la cuestión constitucional básica que planteaba la creación del Tribunal Fiscal era definir las facultades del Poder Judicial de la Federación en el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, a la luz de la fracción I del artículo 104 constitucional y de la doctrina elaborada por nuestros jurisconsultos en la segunda mitad del siglo XIX con respecto a su concordante de la carta de 1857, la fracción I del artículo 97.

La cuestión no se resolvía tan sólo invocando el principio de la división de poderes, ya que de ese principio se desprendieron, con el mismo rigor lógico, dos sistemas radicalmente distintos: el francés, que ubicó la justicia administrativa en el Poder Ejecutivo, precisamente con el argumento de que los tribunales judiciales no deberían intervenir en la marcha de la administración, y por la otra, el sistema anglosajón, en especial en su expresión norteamericana, que por tradición ha hecho del Poder Judicial el órgano de control de la administración pública.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y tal vez por el respeto tan grande —a veces excesivo— que nuestros constitucionalistas tenían hacia la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas, se dio por supuesto que en México era una facultad inherente del Poder Judicial de la Federación controlar la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo. Ejemplar por la claridad, en ese sentido, lo que con su habitual lucidez escribió don José María del Castillo Velasco en su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, de 1874:

No tiene (la decisión administrativa) conforme a nuestras instituciones la fuerza de una sentencia ejecutoriada, porque no impide que quien con ella crea violado su derecho ocurra a los tribunales para defenderlo, en solicitud de una reparación completa, bien sea ante los Tribunales Federales por el recurso de amparo, cuando se trata de violación de una de las garantías individuales consignadas en la Constitución general, o por un juicio formal siempre que se intente una demanda contra el Gobierno de la Federación...²

Vallarta, en su obra sobre el juicio de amparo y el *Writ of Habeas Corpus*, y don Jacinto Pallares, en su tratado sobre el Poder Judicial, también opinaron que la Constitución, al encomendar al Poder Judicial conocer de las controversias civiles y mercantiles derivadas de la aplicación de leyes federales, abría una vía judicial, distinta del amparo, para el examen de la legalidad de la acción administrativa que al Congreso tocaba regular, pero que, a falta de regulación, podía tramitarse en juicio ordinario.

Mariscal, en cambio, que conocía más de cerca las instituciones norteamericanas por su larga permanencia en Washington, discrepó de este criterio. Él consideraba que el Poder Judicial no podía actuar sin una legislación del Congreso que regulase y definiese su intervención.

La tesis de Mariscal nos pareció más sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptábamos que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles —no, adviértase bien, de asuntos administrativos o gubernativos—, pudiera desprenderse que esos *tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública*. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creíamos que reclamaba un fundamento más concreto.

Por lo demás, las dudas y contradicciones de los juristas mexicanos del siglo XIX nos parecían —y nos parecen— explicables. A diferencia de lo que pasa en los Estados Unidos, donde la Constitución de Filadelfia empezó a regir complementada y apoyada en el rico caudal del *common law* anglosajón, en México nuestra Constitución de 1857, como antes la de 1824, incorporó textos muy similares a los norteamericanos, pero a los que faltaba por completo el sustento de aquella rica tradición.

Nosotros teníamos la propia, la elaborada durante tres siglos de la vida de la Nueva España; pero lo cierto es que, si bien la vieja legislación siguió vigente en muy importantes capítulos hasta el triunfo de la república en 1867, pues la codificación empezó en realidad en 1870, en el campo tan importante de las defensas del particular en contra de la administra-

² Pp. 19 y 20.

ción, nada de la vieja legislación española se aprovechó. Y no ciertamente porque faltasen elementos utilizables, pues ya la Ley 35, título XV, libro 2o. de la Legislación Recopilada de Indias, comentada por don Juan de Solórzano, establecía que “de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de Gobierno está ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias”. Más aún, estaba previsto que, cuando el virrey considerara oportuno insistir en la ejecución del acuerdo impugnado, podría hacerlo, enviando entonces los autos al Consejo Real de las Indias. Este sistema fue respetado por la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de 1876, salvo en lo que toca a las materias de la Real Hacienda, confiadas a la Junta Superior de Hacienda. Recordando una frase de don Justo Sierra acerca de la Universidad Nacional de México, podría yo decir ahora que la Junta Superior de Hacienda de la legislación colonial, si no el antepasado, es sin duda el pasado para el Tribunal Fiscal de la Federación.

Aquella legislación tuvo vigencia real, como lo prueba que el conde de Revillagigedo, en la instrucción que dio a su sucesor el marqués de Branciforte, se quejara de que la apelación a la Audiencia deprimía la autoridad del virrey y aconsejara que la apelación judicial se sustituyese por lo que ahora llamaríamos un recurso de reconsideración ante el propio virrey, quien para resolverlo escucharía la opinión de los oidores.

Había, pues, una tradición propia que pudo permitir a los legisladores mexicanos de la primera mitad del siglo XIX establecer en el marco de la Constitución de 1824 un sistema de defensas judiciales para el particular frente a la administración. Pero el caso es que el antecedente colonial en esta materia específica no tuvo significación alguna: los tribunales federales mexicanos, hasta la expedición del Código Labastida de 1897, elaborado también como la Ley del Tribunal Fiscal en la Secretaría de Hacienda, trabajaron con un conjunto desordenado de disposiciones arcaicas complicadas y contradictorias, según don Jacinto Pallares lo dice en el prólogo de su obra. No tuvieron a su alcance, antes de que el juicio de amparo se convirtiese en una realidad en la primera ley de 1861, un mecanismo tan sencillo y tan eficaz como a través de los siglos lo ha sido en el derecho anglosajón el recurso de equidad, la *injunctio*, conforme al cual, y a falta de otro remedio establecido en la ley, un tribunal local o federal tiene siempre la potestad de detener primero y de corregir después la injusticia que una autoridad o un particular estén cometiendo en agravio del interés directo de alguien.

No pasa ya a estas horas de ser un ejercicio puramente especulativo, sin significación práctica alguna, preguntarse si nuestros constituyentes y

nuestros juristas, tan ocupados en las tremendas dificultades del primer medio siglo de nuestra independencia, pudieron haber organizado, con auxilio del viejo derecho colonial, un sistema propio de defensas del particular frente a la administración, inyectando savia mexicana a las fórmulas copiadas de la Constitución de Filadelfia.

Creado el amparo por la visión de Otero, de Rejón y de Ramírez y a pesar de que en su origen no se pensó que ese juicio substituyera en México al contencioso-administrativo, como lo demuestra el proyecto de ley reglamentaria que elaboró don Urbano Fonseca, fue a través del amparo de garantías como en México se organizó el control judicial de la administración. Las ideas de quienes pensaban que otros caminos podrían abrirse a través de la fracción I del artículo 97 nunca llegaron a materializarse.

Pallares dice que en su proyecto de Código de Procedimientos Civiles Federales, anterior a 1874, y que yo nunca pude encontrar, se reglamentaba la controversia constitucional federal; pero, cuando por primera vez se legisla, que es en el ya citado Código Labastida, no se encuentra esa controversia.

Cierto que en campos particulares de la acción administrativa, diversas leyes reglamentaban la oposición ante la autoridad judicial, generalmente en juicio sumario, en contra de la administración: he hablado del juicio sumario de oposición en materia fiscal; podría también recordar los juicios en materia de aguas, de minas, de petróleo, de patentes y otras más. Pero fue siempre, repito, a través de leyes que regulaban procedimientos concretos, nunca mediante una ley general que convirtiese dichas oposiciones en el camino ordinario o normal para resolver las controversias entre el particular y la administración pública, como lo había recomendado Vallarta.

Fue en realidad hasta 1934 cuando, quienes redactamos la Ley Orgánica del Poder Judicial del mes de agosto de ese año, acuñamos la fórmula que se conserva aún en la ley vigente, según la cual los jueces de distrito en materia administrativa conocerán "de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas".

Este precepto, sin embargo, dictado ya en la época contemporánea, nunca se ha entendido sino como lo que pretendió ser: una norma que define competencia, pero que no atribuye a los jueces de distrito la facultad de tramitar, en vía distinta del amparo, procedimientos de oposición en contra de la administración pública, salvo que dichos procedimientos estén expresamente definidos y regulados en una ley especial. Así lo dice,

por lo demás, con toda claridad, la Exposición de Motivos de dicha ley de 34.

Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al presidente de la República o al secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935.

El ministro Suárez pensó, por ello, que era conveniente pedir la opinión del procurador de la República. Ahora puedo revelar que aquella opinión fue adversa: don Arturo Cisneros Canto, cuyo elogio he hecho ya, como jefe del Departamento Consultivo de la Procuraduría, dio su parecer en contra de la constitucionalidad de nuestro proyecto, y tal vez esta circunstancia llevó al secretario de Hacienda a dejar en suspenso recomendar la expedición de la ley por algo más de un año.

Así como, sin modestia, he relatado la parte que tomé en la gestación del proyecto, doy con gusto mi testimonio de que Manuel Sánchez Cuen fue quien convenció a don Eduardo Suárez, en agosto de 1936, de la conveniencia de que el presidente Cárdenas promulgara, como promulgó, la Ley de Justicia Fiscal.

Aquella ley hizo más que crear el primer tribunal administrativo moderno; ella, además, adoptó otras ideas renovadoras que flotaban en el ambiente con respecto al Poder Judicial y más concretamente acerca de la Suprema Corte. Mencionaré solamente algunas: el procedimiento oral; la facultad concedida al pleno para uniformar la jurisprudencia en caso de que las salas dictasen sentencias contrarias; la fijación de la jurisprudencia, tal como Rabasa lo había sugerido desde 1919, a través de una sola sentencia y no de cinco, como inexplicablemente estableció la Ley de Amparo de 1919, sembrando confusiones innecesarias; la prohibición a los magistrados —norma esta última incorporada en el primer Reglamento del Tribunal— para oír a las partes o recibir de ellas documentos o alegatos, a no ser con audiencia de las otras.

Las reuniones semanarias del pleno, en la vieja casa de la calle de Venezuela durante 1937, único año en que tuve el honor de servir en él, se animaban con debates en que intervenían la larga experiencia fiscal de magistrados como Ignacio Navarro, Jesús Martínez García, Guillermo López Velarde y Juvencio Ibarra; la judicial, de don Octavio R. Velasco, nuestro presidente, de Rafael Villagómez, de Rodrigo Vázquez Mendoza,

de Ángel González de la Vega; la universitaria, de Mariano Azuela, de Rafael Corrales Ayala y la mía propia, y el buen sentido de magistrados que venían de las bregas políticas, como Moisés Huerta, Fernando López Cárdenas, Generoso Chapa Garza y José Alfaro Pérez. Manuel Sánchez Cuen, designado magistrado, no nos acompañó sino en la sesión de instalación que celebramos de pie, por falta de muebles, el 10. de enero de 1937, y Alfonso Cortina, llamado a otras tareas, lo haría por muy poco tiempo.

Quiero recordar —sin comentarlo, pues no debo abusar de la atención de ustedes— sólo uno de los debates más importantes de aquel año inicial: el relativo a los poderes del Tribunal para dejar de aplicar las leyes fiscales que considerase inconstitucionales. El Tribunal, por mayoría, adoptó el criterio, sancionado después por nuestro Tribunal Supremo, de que el Tribunal Fiscal, como órgano del Poder Ejecutivo, no tiene esa delicada facultad, que la Constitución reserva al Poder Judicial de la Federación.

Y ya que he mencionado al Poder Judicial, quiero ocuparme, así sea muy brevemente, del problema de la vinculación, a través de un recurso ordinario, del Tribunal Fiscal con la Suprema Corte de Justicia. A fines de 1935 —cuando, como he dicho, estaba suspendida la aprobación del proyecto de la Ley del Tribunal Fiscal— se reformó la Ley Orgánica de la Tesorería, anticipando algunas de las ideas que contendría después el ordenamiento que ahora celebramos. En esas reformas se estableció también que contra las decisiones adversas a la hacienda pública, dictadas en apelación por los magistrados de circuito en asuntos en que el interés fiscal fuera de más de cinco mil pesos, procedería el recurso de súplica ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El precepto dio lugar a muy vivas discusiones. El recurso de súplica venía de la vieja legislación española. Implícitamente, aunque no usando la expresión, lo conservó el artículo 100 de la Constitución de 1857 y fue suprimido por el Código Labastida en 1897. La fracción primera del artículo 104 de la Constitución, tal como salió de los debates de Querétaro, lo restableció; pero desgraciadamente la Suprema Corte, después de cambiar cinco veces su criterio, lo fijó desde 1928 en el sentido de que la súplica sólo procedía en asuntos mercantiles. Finalmente en 1933 el Congreso, con la sanción de las legislaturas de los estados, resolvió que era innecesaria su existencia, dado que, a través del amparo, la Suprema Corte revisaba la legitimidad de los fallos de apelación en materia mercantil, y derogó el texto constitucional que hablaba de la súplica.

En la Secretaría de Hacienda pensamos, en 1935, que ello no impedía que una ley federal pudiese facultar a la Suprema Corte para ejercitar su jurisdicción mediante un recurso, como tribunal de última instancia en

materia federal; pero la Corte no aceptó nuestro punto de vista y en diciembre de 1936 declaró inconstitucional nuestra reforma de la Ley de la Tesorería. Esto ocurrió apenas unas semanas antes de que entrara en vigor la Ley de Justicia Fiscal.

Ante esta decisión, al Ejecutivo no le quedaba otro camino que promover, como lo hizo, primero en 1937 sin éxito, y después en 1945 con buenos resultados, una reforma constitucional que facultase al legislador ordinario a establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias dictadas por los tribunales federales en apelación en asuntos de interés público, o por los tribunales administrativos federales que gocen de plena autonomía. De esta manera, en forma indirecta, pero indudable, se eliminó cualquiera duda que pudiese quedar con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal.

Para completar mi testimonio, ahora he de referirme a la Ley de Depuración de Créditos a cargo de la hacienda pública, de 31 de diciembre de 1941. En ella se confió al Tribunal Fiscal de la Federación la tarea que a lo largo de nuestra vida independiente se había dado en más de una ocasión al Ejecutivo, para definir de tiempo en tiempo el pasivo formado a cargo de la hacienda pública por actos de muy diversa naturaleza, generadores de obligaciones y responsabilidades de la hacienda pública.

Quiero destacar, por su valor permanente y no transitorio, el párrafo 2o. del artículo 10, que encargó al Tribunal Fiscal de la Federación fijar la responsabilidad del Estado "por actos u omisiones que impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos". La ley intencionalmente empleó el concepto elaborado por la doctrina francesa sobre la base de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a fin de poner a disposición del Tribunal el rico acervo de esa doctrina y de esa jurisprudencia en el ejercicio de una función tan delicada y tan novedosa en derecho mexicano.

Acepto que aquel texto, redactado apresuradamente, no ha cumplido su propósito; acaso porque introdujo un elemento de confusión al disponer —como requisito para la procedencia de la reclamación— que ni en el presupuesto del año en que tenga lugar el hecho o la omisión generadora de la responsabilidad, ni en el siguiente, figure partida para hacer el pago al particular dañado. En realidad lo que la norma debió establecer fue el derecho del particular a ocurrir al Tribunal, en caso de que la autoridad administrativa se negase a reconocer la responsabilidad del Erario.

De todos modos, y a pesar de sus defectos, en la Ley de 1941 se encuentra ya la base legal indiscutible para que el Tribunal Fiscal cumpla una de las grandes tareas de la jurisprudencia contenciosa-administrativa, cual es la depuración de la responsabilidad estatal por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos, y ello como una responsabilidad

directa del Estado y no subsidiaria de la responsabilidad del funcionario, como todavía la regula el artículo 1928 del Código Civil.

La última vez que me tocó participar en tareas legislativas conectadas con el Tribunal Fiscal de la Federación fue en diciembre de 1946, apenas iniciado el gobierno del señor presidente don Miguel Alemán, en la redacción de la iniciativa que creó la revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la reforma a la fracción primera del artículo 104 constitucional que ya mencioné. A partir de entonces ya sólo de lejos me ha tocado seguir su vida fecunda. Que no pueda recordar algún hecho especial durante los seis años de mi gestión como secretario de Hacienda es un buen indicio de la normalidad que tuvieron mis relaciones con el Tribunal Fiscal. Y lo propio puede decirse, creo, de los últimos siete años.

La confianza que el Tribunal ha sabido ganar, la revela el dato de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se haya modificado sino para ampliarla. Así, después de las reformas de diciembre de 1941 a que ya hice mención, destaco: las de enero de 1943, que atribuyeron al Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social; las de junio del mismo año, que establecieron una instancia contenciosa-administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas, facultades suprimidas transitoriamente en 1951 y restauradas en 1954; las de enero de 1947, que encargaron al Tribunal el servicio de justicia fiscal en asuntos del Distrito Federal; las de enero de 1962, que le dieron competencia para decidir controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal, y por último las de enero de 1966, que le confiaron las oposiciones en contra de los acuerdos en materia de pensiones civiles y contra todas las multas impuestas por todas las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal.

Sigo pensando, como lo expuse en un viejo libro de 1939, que en México debería existir un tribunal federal de lo contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública, y no veo que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones.

Naturalmente que si este cuerpo, como lo espero, llegara a convertirse en ese tribunal, muchas otras cosas serían aconsejables. Desde luego, buscar tal vez su desconcentración, de modo de que algunas de sus salas

funcionasen fuera de la capital de la República, sin perjuicio de que durante un breve plazo cada año se reuniesen todos los magistrados —o los presidentes de las salas— para procurar la uniformidad de la jurisprudencia.

Sería bueno también revisar, con los pies en la tierra y tomando muy en cuenta las realidades mexicanas, hasta dónde sería posible regular en forma eficaz el contencioso de responsabilidad, ya que, como antes dije, el artículo 10 de la Ley de 31 de diciembre de 1941 casi no ha regido.

El problema es extremadamente complejo. Por una parte, es indudable que la madurez que México va logrando parece justificar ya que cobre vida una institución que es el complemento natural de un régimen de derecho. Por la otra, es todavía muy baja la participación del Tesoro en el producto nacional y muy grandes las necesidades del sector público, así para gastos corrientes como para inversión. La aceptación de la responsabilidad financiera del Estado por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos debiera por eso, en mi opinión de hoy, distinta de la de ayer, limitarse a los casos de culpa verdaderamente grave, dándose preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos.

Por último, el perenne problema de la definición de los campos entre lo contencioso administrativo y el control judicial tendría entonces que ser también reexaminado. Obviamente, con un tribunal federal de lo contencioso, eficaz y respetado, como sería éste, la revisión de sus sentencias por la Suprema Corte de Justicia, pues no tendría justificación que la hiciese otro tribunal intermedio, debería tener lugar sólo en forma excepcional cuando estuviesen planteadas cuestiones de positivo interés público.

Con ello no hago sino reiterar una vieja convicción: el control de la legalidad de los fallos, así de los tribunales judiciales como de los administrativos o de la autoridad gubernativa, no tiene por qué ser la tarea principal de la Suprema Corte. Si en 1906, con una población de 15 millones de habitantes, Rabasa consideraba una tarea imposible pretender que al Tribunal Supremo lleguen todas las controversias que se dan en la vida mexicana, con mayor razón es esa una tarea imposible con un México que tiene ya más de 40 millones de gentes y que crece en todos sentidos, como el nuestro. El tema, fascinante para quienes nos interesamos en estas cosas, es ajeno a la intención de esta charla y por ello lo apunto, pero no lo abordo. Tal vez sea materia de otro testimonio mío acerca de hechos, conocidos algunos, ignorados otros, en los que me ha tocado participar desde 1934.

Señores:

“Retroceder no pueden los hombres ni los ríos”, escribió el colombiano Caro. “Ninguna ruta lleva a las cosas que ya fueron, ni el sol se levanta por el poniente”, termina un poema del ruso Koltzov. Por eso cierro este testimonio formulando mis votos porque los magistrados que actualmente integran el Tribunal Fiscal de la Federación y las nuevas promociones de juristas continúen, mejorándola, la obra que los hombres de mi generación con entusiasmo juvenil iniciamos en 1935. Haber colaborado en ella bajo la dirección de dos ilustres mexicanos, don Narciso Bassols y don Eduardo Suárez, es una de las satisfacciones mayores de mi ya muy larga vida al servicio del Estado mexicano.