

“Cien años de aportaciones de la Escuela Libre de Derecho a la Justicia Contencioso – Administrativa Federal” Participación de Juan Manuel Jiménez Illescas, Titular de la Cátedra de Derecho Fiscal. Dentro del Congreso “Un Siglo de Aportaciones de la Escuela Libre de Derecho”. Ciudad de México, 13 de abril de 2012

ALGUNAS TESIS HISTÓRICAS A MANERA DE EJEMPLO

No cabe duda de que la Escuela Libre de Derecho, a lo largo de sus ya cien años de existencia, ha hecho un sinnúmero de aportaciones a la impartición y procuración de justicia, desde todas las ramas del Derecho.

Me atrevería a decir –sin temor a equivocarme– que es uno de los temas de mayor preocupación para quienes se han formado en este recinto educativo. Si hacemos un recuento de las tesis que han elaborado nuestros egresados para recibirse como abogados, encontraremos una cantidad considerable de títulos relacionados con la impartición de justicia.

Es más, la búsqueda no debe tomarnos mucho tiempo, porque el primer trabajo receptivo que se encuentra registrado en nuestros archivos trata, precisamente, de temas relacionados con la justicia: el 19 de julio de 1913 (nuestra Escuela aún no cumplía ni un año de existencia), Don Joaquín Méndez Rivas se tituló con la tesis *Interpretación de las leyes de casación en el juicio de amparo*. Dos meses después, el 10 de septiembre de ese año, Don Manuel Acosta se titulaba con un trabajo sobre *El sobreseimiento en el juicio de amparo*.

No debemos perder de vista que aquellos eran otros tiempos. La Constitución de 1857 –la vigente entonces– y las leyes que se ocuparon de regular el amparo, estaban redactadas con mucha menos exhaustividad que las actuales. Por ejemplo, el sobrio y lacónico artículo 102 de aquella norma fundamental, que regulaba el juicio de amparo, en poco se parece al extenso artículo 107 de la Constitución vigente.

Esto explica que las tesis de nuestros primeros egresados se ocuparan de la impartición de justicia constitucional; pero también demuestra el espíritu de aportación y de sana crítica que caracteriza a los abogados que se forman en esta “Casa construida sobre roca”. Las ganas de nuestros egresados de adelantarse a su tiempo y de prever en sus trabajos de investigación lo que la legislación terminará por adoptar como parte de sus contenidos, no han cesado. Para muestra, bastan dos tesis históricas más, que se ocuparon de la justicia contencioso–administrativa, que datan de 1930¹ y 1935.²

Ambas tesis son anteriores a la existencia del entonces llamado Tribunal Fiscal de la Federación, que se creó en agosto de 1936. Dicho en otras palabras, estas dos tesis se elaboraron antes de que la justicia contencioso–administrativa tuviera una verdadera vigencia en nuestro país, pues en aquella época, la autoridad recaudadora federal era la misma que conocía del juicio sumario de

¹ TRUEBA DE LA HOZ, Manuel. *Lo Contencioso Administrativo. Tesis que para obtener el título de abogado presenta...* México: Escuela Libre de Derecho, 1930.

² BRACHO, Jesús. *Lo Contencioso Administrativo. Tesis que para obtener el título de abogado presenta...* México: Escuela Libre de Derecho, 1935.

oposición que podían iniciar los particulares cuando consideraban que los actos tendientes al cobro de impuestos, se apartaban de lo preceptuado en las leyes.³

Después del surgimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, antecedente del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no tardaron en aparecer trabajos de investigación que analizaron su naturaleza, sus funciones, su integración e, incluso, que cuestionaron la constitucionalidad de sus actos y hasta de su existencia misma.⁴

Desafortunadamente, el tiempo y el espacio de esta participación no nos permiten mencionar todas estas tesis que, por su número, harían muy extenso el recuento.

LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Lo que sí es posible analizar es una aportación de capital importancia para la impartición de justicia en materia fiscal y administrativa: la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La justicia administrativa comprende todo un sistema de instrumentos jurídicos para la tutela de los intereses de los particulares frente a la administración pública, entre los que se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia. Los tribunales administrativos se auxilian –en términos muy generales– de 4 instituciones jurídicas básicas: las leyes de procedimiento administrativo (que deben incluir medios de impugnación a favor de los particulares), la responsabilidad patrimonial de las autoridades, el *ombudsman* en materia fiscal y la defensa de los intereses o derechos difusos o “transpersonales”.⁵

Dado que este espacio no está destinado a analizar cada uno de estos 5 institutos, es necesario centrarnos en el primero de ellos: la existencia de leyes de procedimiento administrativo y, en particular, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo mexicana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1 de junio del año siguiente.

Esta ley tiene el mérito de establecer de manera uniforme los lineamientos esenciales para la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo, así como los recursos a favor de los afectados por la conducta de las autoridades administrativas que lesione sus intereses.⁶

En efecto, se trata de una Ley que buscó, desde su origen, eficientar la actividad del Poder Ejecutivo Federal, simplificando los trámites que ante las diversas instancias de la Administración Pública Federal presentan los particulares, y logrando una actuación unitaria, congruente y sistemática de la misma.

³ Sobre el particular, véase: CARRILLO FLORES, Antonio: “Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación”. En <http://goo.gl/2An1U>

⁴ Fue hasta 1946 cuando se reformó el artículo 104 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión para establecer recursos en contra de las sentencias emitidas por los tribunales administrativos “creados por una ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos”. Desde julio de 1987, la existencia constitucional del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa descansa sobre la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Carta Magna.

⁵ En este sentido: FIX-ZAMUDIO, Héctor. “Reflexiones sobre el estado de derecho democrático y social y la justicia administrativa en el Siglo XXI” en *Memoria del Congreso Nacional La Justicia Administrativa en el Siglo XXI*. México: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, 2007. p. 47 *et seq.*

⁶ *Ibid.* p. 73.

Hasta antes de esta Ley, las múltiples disposiciones administrativas, el aparato burocrático para hacerlas cumplir, la lentitud de muchos de los trámites que había que agotar ante la administración e incluso la duplicidad de funciones, colocaban a los administrados en una situación especialmente difícil. Cada ley administrativa, con su procedimiento especial, fijaba sus propios principios (muchas veces contradictorios con otras leyes) dando lugar con ello a una enorme inseguridad jurídica. Por ello, era necesario contar con un ordenamiento legal que instituyera un solo procedimiento para regular la actuación de la administración pública, mediante principios aplicables a todos los órganos que la integran, en el marco de un procedimiento general tipo, para asegurar un mínimo de unidad de principios.

Como es sabido por todos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue presentada al Pleno de la Cámara de Diputados el 28 de junio de 1994, por el entonces Diputado Federal Don Fauzi Hamdán Amad. Es de imaginarse la intensa actividad política que hace falta, para que un diputado panista lograra la aprobación de un proyecto de ley, en medio de un régimen preponderantemente priísta; esfuerzo que, por otro lado, era indispensable, ya que las leyes administrativas materializan un aspecto central de la teoría y de la práctica políticas: el equilibrio que debe existir entre autoridad y libertad; constituyen el fundamento de la estructura y del funcionamiento de la administración pública, entendida como una sola entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal.⁷

De esta suerte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de 1994 es una aportación crucial de la Escuela Libre de Derecho, a través de sus hijos, a la justicia contencioso-administrativa federal, ya que contribuye a dar un cauce adecuado a la actividad administrativa, no sólo por lo que se refiere a los actos reglamentados, sino también respecto de las facultades discrecionales de la autoridad; evita la multiplicidad de actuaciones y la incertidumbre de los administrados en cuanto al conocimiento y a su intervención en los actos y resoluciones que los afectan.

Además, al reglarse de manera uniforme el medio de impugnación interna de los actos y resoluciones administrativos (mediante un único recurso de revisión), no sólo se beneficia a los particulares, sino también a la propia administración, que puede mejorar jurídicamente su actividad.

RENOVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FEDERAL

Desde luego, la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en 1995, significó un gran reto para el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, porque el proceso contencioso debe ser tan ágil y expedito como el procedimiento administrativo. Por ello, el Tribunal adoptó diversas acciones encaminadas a agilizar la resolución de los juicios administrativos, entre los que se encuentra el Juicio en Línea, que cumplirá un año de operación a tan solo dos semanas de que la Escuela Libre de Derecho llegue a su primer centenario.

Ya en otros foros se ha explicado que el Juicio en Línea es la sustanciación del proceso contencioso-administrativo, en todas sus fases, a través de los medios electrónicos, prescindiendo casi en su totalidad del uso del papel y reduciendo la duración del juicio, al mínimo que la ley

⁷ Los Artículos 89, fracción I, y 90 de la Constitución establecen que las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal en la esfera administrativa, deberán ajustarse a las leyes que expida el Congreso de la Unión.

adjetiva permite, eliminando todas las tareas inherentes al manejo e integración de un expediente en papel que, si bien son necesarias, dilatan el procedimiento en perjuicio de las partes.

El Juicio en Línea permitió que el Tribunal se ubicara a la altura de esa nueva etapa del Derecho de la Administración Pública que inició con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, además de que contribuyó a dar un nuevo sentido al artículo 17 constitucional, que obliga a las instancias de justicia a impartirla de la manera más rápida posible pero, al mismo tiempo, elevando al máximo su calidad.

Este derecho consagrado en nuestra Constitución tiene una función social y económica específica muy importante: a principios de este mes, el valor total de los juicios sustanciados en línea superó los 7 mil millones de pesos,⁸ dinero que deja de aprovecharse por aquél a quien le corresponde (sea el particular demandante o la autoridad demandada). Por eso, debe declararse lo más pronto posible a quién corresponden todos esos recursos, fijando el derecho a través de las sentencias.

Desde luego, nuestra Escuela también ha estado presente en el proyecto del Juicio en Línea, desde su concepción hasta su puesta en marcha. Para que el Juicio en Línea fuese una realidad, eran necesarias importantes reformas, tanto a la Ley Orgánica del Tribunal, como a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Estas reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2009 y el decreto –que sin duda tiene ya un valor histórico incalculable, por lo innovador que es para la impartición de justicia– está firmado por dos egresados de la Libre: el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa (que además dio el banderazo de salida a esta nueva forma de impartir justicia contencioso–administrativa) y el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gómez–Mont.

Además del impulso que dio el Presidente a este proyecto, también fue crucial la participación de un tercer egresado de la Libre y colega profesor: el Consejero Jurídico de la Presidencia, Miguel Alessio Robles.

LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL SIGLO XXI

Hoy, cuando la Libre está a punto de cumplir 100 años de vida, y el siglo XXI rebasó su primera década, la justicia contencioso–administrativa federal se sigue fortaleciendo gracias a las aportaciones de abogados formados en nuestras aulas. De los 11 Magistrados que tenemos el honor de integrar el Pleno de la Sala Superior, máximo órgano jurisdiccional de este tribunal especializado, 4 somos egresados de la Libre, y por si eso fuera poco, los cuatro nos honramos de formar parte de su claustro de profesores: Francisco Cuevas Godínez (quien fue presidente del Tribunal de 2007 a 2010), Rafael Anzures Uribe y Rafael Estrada Sámano, además del autor de estas líneas.

A estos cuatro magistrados de Sala Superior se suman dos magistrados de Sala Regional que provienen de la Libre, además del Lic. Gibrán Miguel Castañeda de la Cruz, Secretario Auxiliar de la Junta de Gobierno y Administración, quien también es profesor de la misma. Con la suma de todos nosotros, la Escuela Libre de Derecho se erige como la segunda institución educativa con el mayor

⁸ \$7,413'261,496.38

número de egresados ocupando cargos de mando superior en el Tribunal, superada sólo por la UNAM.

La participación de nuestra Escuela en este órgano de justicia federal especializada es muy alta, y se irá incrementando con el tiempo, gracias al convenio de colaboración que recientemente firmaron la Libre y el Tribunal,⁹ y que busca que tanto una como otro aprovechen al máximo el indiscutible talento de quienes enseñan en las aulas de Vértiz 12 y de quienes imparten justicia desde el Pleno, en las Secciones y en cada una de las salas regionales con las que cuenta el Tribunal al día de hoy.

En este sentido, es muy grande la responsabilidad que tenemos quienes asumimos este doble rol de abogados de la Libre y de Servidores Públicos del Tribunal, porque nuestra Constitución y nuestras leyes se vuelven cada vez más complejas, en la medida en que se vuelve compleja la conformación del Estado Social, Democrático y de Derecho. En efecto, nuestra Constitución consagra principios y valores de carácter fundamental cuya aplicación requiere, cada vez con más fuerza, que las disposiciones de menor jerarquía se interpreten tomando en cuenta, en primer lugar, a la Ley Suprema de toda la Unión, lo que exige una gran sensibilidad jurídica y social.

Todas las instancias de justicia de nuestro país son guardianes de la Constitución, en atención al espíritu del artículo 133 de la Norma Fundante, que ha cobrado mayor peso gracias a circunstancias jurídicas que ya todos conocemos: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 y la resolución del ya afamado “Caso Radilla”, que confirma la obligación de todos los juzgadores a ejercer su función velando en todo momento por los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

El reto es que el espíritu de innovación y de propuesta que caracteriza a la Libre y a sus abogados, se siga haciendo presente, para que la jurisdicción contencioso–administrativa federal sea un instrumento jurídico cada vez más eficaz para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública, y sobre todo, para que los tribunales de lo contencioso–administrativo –como toda instancia de justicia– sean institutos que estén expeditos para la restitución del orden y la contención de la paz en todos los sectores de nuestra sociedad.

⁹ Suscrito en la Ciudad de México, el 19 de octubre de 2011.