

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL

Por el doctor Humberto BRISEÑO SIERRA

Presidente del Instituto Mexicano de Derecho Procesal

1. En las relaciones jurídicas de naturaleza pública, es indispensable estructurar, además de un conjunto normativo que estipule los deberes y las facultades de los destinatarios, un cúmulo de preceptos que abarquen dos aspectos del fenómeno social. *a)* aquellos que construyen la personalidad de los titulares, y *b)* las disposiciones que determinan la conexión de los actos.

a) Al primero de estos grupos normativos se le puede denominar la parte orgánica, considerando que su finalidad es crear los entes encargados de realizar la función estatal.

El principio que guía a las leyes orgánicas es el de la fijación y distribución de las competencias. La relación pública, por su carácter imperativo requiere en algún momento de la intervención estatal, la cual se logra por medio de órganos.

El órgano jurídico, ha dicho la doctrina, es el sujeto encargado de expresar la voluntad del ente. No se trata de un representante ni de un mandatario en sentido estricto, sino de la persona que actúa por derecho propio en relaciones ajenas. El órgano viene a ser un legitimado, en el sentido de sujeto autorizado para querer por cuenta del ente.

En la administración de justicia, el Estado ha concebido la existencia de diversos órganos a los que atribuye normalmente dos funciones: el ejercicio de la jurisdicción y la decisión de los conflictos. Algunas veces, estos órganos están facultados igualmente para ejecutar, es decir, para emplear la fuerza legal en la modificación de la realidad jurídica; pero diversos tribunales carecen de lo que se ha llamado el imperio ejecutivo, y tal es el caso particular del Tribunal Fiscal de la Federación.

Desde la Ley de Justicia Fiscal, la idea que ha preponderado en este sector, ha sido la de instituir un Tribunal que conozca de conflictos entre la Administración Pública, particularmente la vinculada con la materia fiscal, y se limite a resolver sobre la validez o nulidad de sus

actos; de ahí que se suela afirmar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de anulación; pero esta limitación de competencia que elimina la potestad ejecutiva, se ha confundido con la carencia de atribuciones para sentenciar en determinados problemas y aun se ha llegado a efectuar una trasposición, entendiendo por jurisdicción lo que no pasa de ser competencia para decidir y, por ello, se ha concluido sosteniendo que este Tribunal no es de plena jurisdicción sino de jurisdicción de mera anulación, lo que manifiestamente es insostenible.

b) De cualquier manera que se explique la situación, lo importante es advertir: primero, que el Tribunal es un órgano estatal, segundo, que tiene encomendada una función procesal y, tercero, que su competencia para decidir se ha limitado legalmente a la anulación o declaración de validez de los actos impugnados.

Ahora bien, la existencia de un Tribunal especial, puesto que se encuentra fuera de la órbita del Poder Judicial, constitucionalmente previsto desde los artículos 49, 94 y siguientes de la ley eminente, implica o presupone la existencia de otros dos cuerpos legales: el atinente a las relaciones sustantivas y el que corresponde a la actividad del mismo Tribunal.

Si existe un Tribunal Fiscal, es porque hay una materia fiscal de la que surgen conflictos jurídicos cuyo conocimiento y decisión se le encomiendan; asimismo, el Tribunal tendrá una función precisa cuya realización es menester regular.

En términos generales, cabría decir que en lo fiscal se aprecian legalmente tres secciones, un cuerpo normativo que define la materia, determinando los deberes, facultades y condiciones de la relación fiscal; otro que se destina al aspecto dinámico impugnativo, y un tercero que crea el órgano particularmente encargado de conocer y decidir el proceso fiscal.

Lógicamente, la existencia del Tribunal no se explicaría si no se tuviera una materia especial, porque la función en sí de conocer y resolver procesos está encomendada al Poder Judicial. Precisamente esta circunstancia, originada en el principio político de la división de funciones, es la que ha motivado que en el extranjero se implanten diversos sistemas, los cuales, en síntesis, se conocen como: el de justicia retenida, el de justicia delegada y el mixto. Tales denominaciones son equívocas y ahora se tiende a hablar de tribunales judiciales, administrativos y mixtos.

Sin penetrar en la cuestión (histórica más que teórica) de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, cabe consignar que la reforma del artículo 104, fracción 1, ha venido a sentar las bases necesarias para su

existencia, si bien ello ha sido por la vía indirecta de permitir la creación de recursos ante la Suprema Corte contra las decisiones de los tribunales administrativos.

Por tanto, superada la dificultad que antes ofrecían los artículos 49 y 17 constitucionales, al conferir al Poder Judicial la facultad de administrar justicia en forma exclusiva, queda ahora por determinar la competencia del Tribunal Fiscal, lo que equivale a precisar su adscripción, su composición y la distribución de sus tareas.

c) No sería exagerado afirmar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo novedoso en el sistema jurídico mexicano, porque sin olvidar que en la era colonial las Audiencias tenían funciones de tribunales administrativos, o que en 1836 las Siete Leyes Constitucionales aludían a Tribunales de Hacienda, que en 1853 se restableció el Consejo de Estado y se expidió la Ley Lares de lo contencioso administrativo, lo cierto es que derogadas todas las disposiciones en 1855, fue sólo hasta 1936 que se implanta el contencioso fiscal encomendado a la decisión de un Tribunal especial.

Tanto el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938, como la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, aparecida en el Diario Oficial de 19 de enero de 1967, no han hecho sino retocar la composición y competencia del mismo Tribunal de 1936. Por ende, las consideraciones que pudieran hacerse sobre su significación, se aplicarían por igual al órgano que en 1966 conmemoró su trigésimo aniversario.

En la doctrina actual, los constitucionalistas han dejado de hablar del principio de división o separación de poderes, para referirse concretamente a la división de funciones. Esto facilita la observación de fenómenos como el que se da en México, de un Tribunal que no forma parte del Poder Judicial. Pero al mismo tiempo, la referencia a una función específica, que en este caso es la administración de justicia, auxilia en el análisis de la estructura del órgano, pues si sus atribuciones quedan bien delimitadas, es indudable que la composición del órgano ha de adecuarse al fin perseguido con su establecimiento.

Indicado antes que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene potestades ejecutivas, hace falta agregar que carece también de imperio para hacer cumplir sus determinaciones. Es un órgano que dicta fallos que están en el dintel de las sentencias entendidas en su significado etimológico romano, esto es, meras opiniones, y las sentencias concebidas como mandatos autoritarios.

Esta vaguedad del término, originada en la creencia de que el Estado

no puede ser sujeto pasivo de ejecución legal, trasciende al ámbito competencial del Tribunal y, por ende, entre los elementos que le componen no puede preverse un órgano ejecutivo. Marginalmente, conviene puntualizar que la idea de inejecutabilidad del Estado no sólo ha sido superada, sino que se conocen diversos expedientes para hacer cumplir las sentencias que le condenan, desde la vía subsidiaria de la responsabilidad como se encuentra consignada en la Ley de Amparo, hasta la fórmula del mandato directo e irresistible que han implantado leyes como la argentina o la panameña, la costarricense o la española.

d) Si el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano encargado de administrar justicia en los conflictos tributarios, su competencia puede calificarse de procesal. Pero en este punto es pertinente hacer una aclaración más. En el campo procesal quedan comprendidas relaciones dinámicas que no son de ejercicio de una acción, como sucede con los procedimientos unilaterales preparatorios, precautorios y de jurisdicción voluntaria, o con los multilaterales destinados a las distribuciones patrimoniales, tales como las sucesiones y los procedimientos concursales.

El Tribunal Fiscal no tiene fijadas facultades de este tipo, sino escuetamente procesales, entendidas como la mera dirección de instancias bilaterales contenciosas; en consecuencia, su composición no tendrá que responder a otros fines que los de conocer un conflicto y emitir un pronunciamiento. No hay necesidad de dotarle de órganos idóneos para homologar negocios jurídicos, o para efectuar y ordenar registros, no requerirá de instrumentos subjetivos para realizar mandatos interdictales ni proveídos cautelares. Pero no debe llevarse esta regla a la exageración, porque, como toda autoridad, el Tribunal debe estar facultado para imponer sanciones y medidas disciplinarias, tanto a sus integrantes como a los sujetos que ante él actúan.

Así pues, el Tribunal es un órgano procesal por excelencia y su estructura debe responder a las necesidades de la dirección de las instancias de las partes y de la decisión de sus conflictos. En este sentido, se conocen dos formas de composición, la de los juzgadores monocráticos y las de los colegiados. El Tribunal ha sido creado de acuerdo con la última de ellas, es un Tribunal colegiado.

Es forzoso separar los fenómenos de la colegiación y la repartición de competencias. El órgano estatal puede ser unipersonal o pluripersonal, obedeciendo ello a las necesidades del trabajo que se le encomienda. En la administración de justicia se han conocido diversos sistemas, desde los arcaicos en que la comunidad no tuvo sino un solo juzgador, hasta los que requieren los Estados modernos de una extensa red de funcionarios.

En el supuesto de la multiplicidad de jueces, todavía cabe organizarlos bajo una hegemonía o en forma autónoma. Algunos países como México, establecen la hegemonía en una Suprema Corte, de manera que el mismo Tribunal Fiscal, aunque no forme parte del Poder Judicial, se encuentra de hecho subordinado a la misma Corte. Otros, en cambio, distribuyen la competencia entre cuerpos que no tienen otra liga entre sí que su origen constitucional o meramente institucional. Éste es el caso del Uruguay, donde su Tribunal de lo Contencioso Administrativo es autónomo respecto a la Suprema Corte de Justicia y, con mayores complejidades, es también el régimen inglés.

A partir del sistema de hegemonía orgánica, todavía cabe que la pluralidad de juzgadores se estructuren en sentido horizontal o vertical. La horizontalidad se aprecia en aquellos regímenes en que el total o cierto grupo de funcionarios tienen la misma jerarquía y competencia, y sólo se reúnen en secciones para casos especiales o para la decisión de impugnaciones de los fallos emitidos unipersonalmente.

El sistema vertical, en cambio, consiste en implantar series de estudios competenciales, de modo que los conflictos van pasando por el tamiz de cada juicio hasta alcanzar la sentencia inimpugnable.

Es en este último campo que opera con mayor adecuación el diseño de la colegiación, pues en el primer peldaño de la judicatura se suele encomendar a un funcionario la instrucción y decisión del caso, o sólo la instrucción procesal, dejándose para los cuerpos colegiados la revisión de las sentencias o la dicha solución.

El esquema preferido por la doctrina y las legislaciones de tipo continental europeo es el de cantidades impares: uno en primer grado, tres en segundo y cinco en tercero. La fórmula, sin embargo, no es estricta ni constante. En lo penal, por ejemplo, tanto se dan en la primera instancia juzgadores monocráticos que colegiados en las cortes penales. En la vía de amparo la doble instancia va, en unos casos del juez unipersonal al Tribunal Colegiado con tres magistrados, o a las Salas de la Corte con cinco ministros. En todo caso, la estructura vertical supone una progresión numérica o, por lo menos, el mantenimiento de la cantidad, de modo que si las cortes penales se componen de tres jueces, las salas del Tribunal Superior deberán integrarse con un número semejante.

e) La elección de la forma monocrática o de la colegiada debiera depender de las dificultades del problema jurídico. Al menos, éste ha sido el criterio de quienes optaron por implantar las cortes penales, donde la controversia atañe a los más preciados valores humanos. Pero no es una razón definitiva y, tanto en los regímenes que instituyen el

jurado para los litigios civiles, como en aquellos que sencillamente implantan la colegiación de jueces técnicos desde la primera instancia, y hasta de los que la realizan en términos de escabinato, es decir, un juez y dos conjuces como se ve en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la pluralidad se implanta por motivos meramente políticos.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano integrado por salas colegiadas y un pleno. En tal virtud, su estructuración es doblemente pluripersonal, en el primer grado salas en las que se distribuye la competencia horizontalmente y, en el segundo una reunión del total de los magistrados en la que se concentra la competencia vertical.

No es posible conocer las razones que pudieron convencer a los autores de las tres leyes que se han sucedido en este campo, para optar por la colegiación en el primer grado. Cabe imaginar que se considere indispensable encomendar a un órgano plural la decisión sobre actos realizados por las autoridades fiscales, partiendo del supuesto de que, en el fondo, se estaba ante una segunda instancia, dado que ya existía un antecedente de decisión autoritaria.

Aun sobre estas bases, la solución dista mucho de ser la apropiada. Ya en los regímenes que implantan la colegiación desde el primer escalón, se distingue entre la dirección del proceso y la decisión del conflicto. El juicio por jurados, verbigracia, no significa que los sujetos legos integrantes del jurado ejerzan jurisdicción, sino que asisten al desarrollo del proceso para conocer el caso sobre el que emitirán un mero veredicto. La colegiación penal no pasa de la exigencia de reunión de los jueces en el momento de sentenciar.

Por tanto, aunque se estime que los problemas fiscales son delicados, o se parta del hecho de que hubo una verdadera primera instancia ante la autoridad administrativa; uno es el supuesto del proceso y otra hipótesis del fallo. El desarrollo procedimental inevitablemente ha de ser entregado a la dirección monocrática y, en este sentido, la composición colegiada, o es contrariada en la práctica, o resulta un perjuicio.

En aquellos sistemas de concepción cerrada, porque no dejan salida unipersonal a sus cuerpos colegiados, ha sido necesario que el problema se solucione con la figura del magistrado presidente. De esta manera, aunque el colegio asiste a todas las deliberaciones, la instrucción está realmente encomendada a un solo juzgador.

En la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los artículos 21 a 27 hablan de la competencia de sus componentes y establecen una diferencia netamente procesal entre el magistrado que se califica de instructor y los restantes que sólo colaborarán en el dictado de la sen-

tencia. Así pues, no requiriéndose siquiera la publicidad de las actuaciones por cuanto al procedimiento es predominantemente escrito, resulta superflua la colegiación, sobre todo porque el mismo magistrado instructor es quien prepara el proyecto de sentencia recibiendo entonces el nombre de ponente. Los demás magistrados no auxilian en la marcha del proceso, de manera que no asumen las pruebas, ni conocen directamente a las partes. Si sólo se tratará de cuestiones de derecho, cabría justificar la colegiación porque a mayor número de expertos, más seguridad se tendría en el resultado; pero como muchas veces tendrá que resolverse sobre hechos, los cuales conocen inmediatamente tan sólo el instructor, la colegiación deja de tener razón suficiente y sería preferible el juzgador monocrático en todas las fases y no sólo en el proceso.

f) Este Tribunal colegiado había venido dictando sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión (artículo 146); pero la nueva Ley Orgánica confiere al Presidente de la República, a propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público (artículo 3º), tan sólo la facultad de nombrar a los magistrados, designación que deberá ser ratificada por el Senado por el plazo de seis años y, en los recesos del Senado, la competencia recaerá en la Comisión Permanente.

No se conoce con exactitud la razón por la que el Tribunal ya no dictará sus pronunciamientos en representación del Ejecutivo, sin embargo es factible suponer que, si en virtud de la solución jurisprudencial de la Suprema Corte, el Tribunal puede estudiar y decidir sobre la constitucionalidad de los reglamentos administrativos, resultaba incongruente que un representante pudiera desaplicar las disposiciones de su representado.

Queda, entonces, por determinar la adscripción del Tribunal. Desde luego no pertenece al Poder Judicial y no tendría sentido investigar sus relaciones con el Poder Legislativo. Al perder su teórica dependencia del Ejecutivo, ha quedado como órgano autónomo cuyas atribuciones son establecidas en la Ley Orgánica, de modo que cabría concluir que, pese a lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación no se divide en tres órganos, y, al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial, tendrán que sumarse por lo menos otros tres: el llamado Poder Constituido, encargado de reformar la Constitución (Congreso de la Unión más Legislaturas estatales), Ministerio Público único competente para el ejercicio de la acción penal y, ahora, el Tribunal Fiscal, con personalidad propia, legalmente autónomo y competente para juzgar en materia administrativa.

No obsta a lo anterior que sea el Presidente de la República quien

nombre a los magistrados, en número de veintidós (artículo 2º), porque otro tanto sucede con los ministros de la Suprema Corte o los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Como tampoco significa problema mayor el que sea el propio Presidente quien pueda conceder licencias mayores de un mes (artículo 9º), porque otro tanto acontece con los tribunales citados. Mucho menos importaría el que el presupuesto del Tribunal Fiscal sea aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que, en general, es esta dependencia del Ejecutivo la que se encarga de elaborar la iniciativa presentada anualmente al legislador.

g) Otras reformas que ha traído la nueva Ley Orgánica en cuanto a la composición y competencia del Tribunal, se pueden sintetizar en dos puntos determinantes.

El primero se refiere a las funciones del Presidente del Tribunal. Anteriormente, por la circunstancia material de falta de personal, las ausencias temporales de los magistrados, eran suplidas por el mismo Presidente; ahora, el artículo 5º prohíbe expresamente que este funcionario integre sala, de manera que sus atribuciones serán estrictamente administrativas, orgánicas, disciplinarias y secundariamente procedimentales.

El segundo punto se refiere a los secretarios que el anterior artículo 150 hacía consistir en uno general de acuerdos, tres primeros secretarios para cada una de las Salas, los auxiliares necesarios para el despacho y siete actuarios. En cambio, el artículo 11 de la Ley Orgánica se limita a establecer que el Tribunal tendrá un secretario General de Acuerdos, los Secretarios y los actuarios necesarios para el despacho en cada Sala. La modificación simplifica la distribución práctica del personal puesto que no implanta una fórmula estricta en la composición de los auxiliares de las Salas.

Fuera de estas dos circunstancias, puede decirse que los doce artículos del capítulo primero del título cuarto del Código Fiscal han sido desenvueltos en treinta y tres artículos en la Ley Orgánica, lo que ha permitido refundir en ella disposiciones aisladas como las que existían en el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal, publicado en el Diario Oficial de 19 de febrero de 1941. De esta manera, el capítulo tercero de la Ley Orgánica se destina a las funciones del Tribunal en Pleno, que pueden efectuarse con la presencia de 13 magistrados (artículo 14), tomándose las resoluciones por mayoría de votos, excepto cuando se trate de fijar o modificar la jurisprudencia pues entonces se necesitarán cuando menos 15 magistrados y el voto mayoritario de las dos terceras partes de los presentes (artículos 15 y 16). Ello significa que la jurisprudencia

del Tribunal estará, prácticamente, en las manos de diez magistrados del Tribunal.

Se conserva la publicidad de las sesiones en términos generales, así como la celebración periódica semanal; pero se estipula que deberán tener lugar fuera del horario de despacho de las Salas, lo cual significa que se realizarán en horas inhábiles, excelente medida para no interrumpir la marcha regular del trabajo del Tribunal, pero que quizás no se logre completamente, puesto que las horas inhábiles serían las vespertinas o antes de las ocho de la mañana, en las cuales difícilmente se logrará la reunión de los magistrados.

Se han dejado para el Pleno funciones típicamente orgánicas como las designaciones, cambios de adscripción, remoción de empleados, concesión de licencias con goce de sueldo, distribución de asuntos, nombramiento de comisiones, conocimiento de quejas contra el retardo en el trabajo y calificación de impedimentos; o simplemente administrativas, como el dictado de normas para el despacho de los asuntos, elaboración del anteproyecto del presupuesto y ejercicio del mismo; normas disciplinarias derivadas de las disposiciones orgánicas y, eventualmente, reglas de competencia y procedimiento como en el caso de los recursos contra las sentencias de las Salas, sin olvidar la facultad legislativa para expedir el Reglamento Interior y los demás que fueren necesarios, así como esa potestad que se encuentra en el límite entre lo legislativo y lo judicial, que es la fijación de la jurisprudencia (artículo 19).

h) Como el Presidente del Tribunal es normalmente el sujeto legitimado para representar al órgano, en el caso del Fiscal de la Federación, el artículo 20 comienza por determinar esta atribución. En seguida, confiere al mismo funcionario facultades orgánicas como la presidencia de las sesiones, o de las comisiones. A ello se agregan actividades administrativas internas del cargo, tales como el despacho de la correspondencia, la designación del personal administrativo, la concesión de licencias, el ejercicio del presupuesto y demás relativos.

También tiene conferidas potestades disciplinarias, y el artículo 20 menciona las necesarias para conservar el orden en las sesiones, para mantener el buen servicio del Tribunal, para imponer sanciones a los secretarios, actuarios y empleados subalternos, así como para autorizar las actas en que consten las deliberaciones del Tribunal en Pleno y sus acuerdos. Pero no faltan actuaciones procedimentales, y es a este funcionario a quien se ha confiado la denuncia al Pleno de las contradicciones en las sentencias de las Salas, la tramitación de los expedientes

para ponerlos en estado de resolución en los casos de la competencia del Pleno y firmar los engroses de sus resoluciones.

Es interesante observar que en la minuciosa lista de atribuciones, el artículo 20 olvida la elemental de la intervención en las deliberaciones, y el valor del voto del Presidente. Por lo demás, se advierten algunas deficiencias de conexión, como en el caso de la denuncia de las contradicciones, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de enviar, al menos, una copia de las sentencias a la Presidencia del Tribunal para que alguna oficina especial haga el análisis previo e indispensable. Conviene no olvidar que en el artículo 150 del Código Fiscal se mencionaba el redactor del periódico de justicia fiscal, mismo que ha sido eliminado en la Ley Orgánica. Este funcionario es el más adecuado para vigilar el contenido de las sentencias de las Salas y las posibles contradicciones.

i) El número de Salas se mantiene inalterable. 7 en total con 3 magistrados cada una, quienes deben asistir forzosamente para que puedan celebrarse las sesiones, si bien las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Probablemente ésta sea la más importante falla de la ley. Se ha precisado que la composición colegiada no es la más adecuada para la sustanciación del procedimiento; que en aquellos regímenes o sistemas en que se implanta la colegiación, prepondera el criterio del magistrado instructor, único que se encarga de la marcha del procedimiento. Cuando acontece lo contrario, las suspensiones, posposiciones y alargamientos de los juicios, son la vida natural del procedimiento deformado, experiencia que desde hace mucho tiempo se ha conocido en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Aunque el Tribunal Fiscal de la Federación no se estructura en forma de escabinato, y por ello no tiene el defecto de integrarse con juzgadores parciales, sin embargo, la imprescindible asistencia de los tres magistrados, de llevarse a la práctica, será un escollo, no sólo para la tramitación de los juicios, sino para el estudio de las sentencias.

Cuando se habla de sesiones, es obligado suponer que el procedimiento es oral, lo que implica que los magistrados tendrán que reunirse, no sólo para ver, sino para escuchar las actuaciones de las partes. Es por ello, que ya desde la Ley Orgánica se está imponiendo una barrera, difícil de salvar, a la agilidad del procedimiento. Vistos los antecedentes del propio Tribunal, no es de creer que efectivamente se realice esta oralidad en las sesiones públicas; pero ello es un motivo más para extrañarse de las razones que pudieron tener los autores de la ley para elaborar un proce-

dimiento que la práctica ha repudiado constantemente con el respaldo de la doctrina.

j) Si el artículo 21 contiene el mayor problema procedimental, el 22 ofrece el interés de la fijación de la competencia.

En el anterior artículo 160 del Código Fiscal, modificado todavía en el año de 1965, para incluir en el conocimiento del Tribunal las demandas contra las multas impuestas en cualquier materia administrativa, se preveía ya la próxima conversión del Tribunal en ampliamente administrativo, de modo que la última fracción aludía a la competencia que pudieran fijarle otras leyes.

Ahora, en cambio, el artículo 22 hace una enumeración incompleta de modo que la competencia se limita a:

Resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal.

Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Todas estas resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo, o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

k) La reducción de competencia observada en el artículo 22, es compensada más adelante, cuando el artículo 23 establece que las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en el artículo anterior.

Por último el artículo 24 es el que viene a dejar la puerta abierta para la ampliación de la competencia, al determinar que si alguna ley la confiere al Tribunal, sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código y la Ley Orgánica.

Aparentemente, el motivo por el que, en lugar de incluir esta última prescripción como fracción de un solo artículo, pasa a integrar una norma autónoma, es que se intenta anticipar la dicha conversión del Tribunal en plenamente administrativo.

En efecto, sólo de esta manera se explica que el artículo 24 haga especial referencia al hecho de que una ley no fije el procedimiento a los alcances de la sentencia. La separación de las dos secciones: Procedimiento y sentencia, tiene un sentido claro de advertencia, en cuanto resultará factible que el Tribunal no se limite a declarar la nulidad de las resoluciones, sino que se llegue hasta el contencioso subjetivo llamado de plena jurisdicción, es decir, competencia para dictar fallos constitutivos y aun, pronunciamiento de condena.

Ya se sabe que en buena teoría, las sentencias que ahora puede emitir el Tribunal son realmente, en muchos casos, de condena; pero queda en pie la barrera que significa la letra misma de la ley, en la especie el Código Fiscal y, por ello, siendo una condena la resolución que se dicta ante la negativa a devolver cantidades pagadas indebidamente, por razones formales tiene apariencia de fallo anulatorio de una resolución acaso ficta.

1. El resto del articulado de la Ley Orgánica es de menor importancia. Desde luego, se continúa expresando que las audiencias serán públicas en las salas, con la excepción de las cuestiones que ameriten la sesión secreta. Se implanta una medida inoperante, al prohibir a los magistrados recibir documentos relativos a los juicios, puesto que se pretende que toda promoción sea formalmente hecha, lo que ya era de suponer en un procedimiento legal, y, si se quiere eliminar el uso forense de entregar memoranda para mejor explicar situaciones dudosas o mal defendidas, la redacción dista mucho de ser adecuada, porque no se trata de verdaderos y propios documentos relativos a los juicios, sino de comunicaciones simples.

Luego, a partir del artículo 27, se fijan las atribuciones de los presidentes de las salas, casi todas ellas de índole orgánica y administrativa o disciplinaria, como el empleo de medios de apremio o la imposición de correcciones de este tipo disciplinario.

La función de los secretarios y actuarios es aludida por los artículos 28 a 32, de los cuales destacan, el primero porque establece la necesidad de la intervención del secretario para autorizar con su firma los actos que deban constar en el expediente, a menos que deba intervenir otro funcionario conforme a la ley.

El 29, fracción v, porque consagra en la ley la previsión del antiguo Reglamento Interior, en el sentido de que el Secretario general de acuerdos, lleve el registro de las personas que pueden ser designadas peritos. Pero en este punto, se echa de menos la disposición del artículo 16, inciso 14 de la fracción i, que autorizaba al Secretario para llevar un registro de documentos justificativos de la personalidad de los litigantes, cuando éstos así lo hubieren solicitado. Como el Tribunal ha quedado autorizado para expedir dicho Reglamento, y el artículo segundo transitorio sólo deroga las disposiciones legales que se opongan a la Ley Orgánica, es de suponer que la norma subsistirá y será repetida en el futuro Reglamento.

De las funciones secretariales, la más importante en la práctica es, evidentemente, la labor de estudio y proyecto de los fallos. En consecuencia, destaca también en esta regulación el artículo 31, fracción ii, que expresamente confiere a dichos funcionarios la proyección de las resoluciones que les indique el magistrado instructor. Naturalmente, entre las resoluciones se distingue en primer lugar el pronunciamiento final y, por ende, nada impedirá que sean los secretarios los encargados de redactarlo. La tarea de proyectar resoluciones se reitera en la fracción v y ahora con mayor proximidad a los fallos agregando la redacción y autorización de las actas de las audiencias de las que deban dar cuenta.

Concluye la Ley Orgánica con un Capítulo VII destinado a regular las vacaciones y guardias del Tribunal. Estas vacaciones seguirán siendo de dos periodos anuales de diez días hábiles cada uno, en fechas que deben coincidir, como en la práctica ha venido aconteciendo, con las que el Poder Ejecutivo Federal señale. Sin embargo, no parece prudente que se consigne en la ley un deber de coincidir, porque ello significa un modo de supeditar las labores de un Tribunal autónomo a las del Poder Ejecutivo. En el segundo párrafo del artículo 33 se agrega que las labores se suspenderán en los días que el calendario señale para los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, o cuando lo acuerde el Tribunal en

pleno que, de esta manera, cuenta con una potestad excepcional pero no autónoma en lo general. Como en todos los casos de labores burocráticas, se dispone que antes de iniciarse el periodo de vacaciones, se nombren guardias de magistrados y personal que atienda asuntos urgentes que no sean del conocimiento del pleno o de las salas.

La ley, conforme al artículo 1º transitorio, entrará en vigor el 1º de abril de 1967, derogando los artículos 7º, 8º y 11, modificación 3ª en cuanto al recurso de queja ante el pleno, contra sentencias dictadas en materia de pensiones, de la Ley de Depuración de Créditos. Los magistrados nombrados estarán en su encargo hasta el 31 de diciembre de 1972, establece el artículo 4º transitorio.

2. Ante el Tribunal Fiscal de la Federación se sigue un verdadero proceso, entendiendo por tal, la serie de actos que se constituye con el doble instar de las partes y la actuación jurisdiccional de un tercero imparcial.

Si el principio unificador del proceso es la imparcialidad del juzgador, los conceptos fundamentales son la acción y la jurisdicción. De esta manera, el fenómeno de existencia transitoria por la hipótesis misma de su finalidad, se integra con el doble juego de la actividad de las partes y la del juez.

Pero toda instancia ante una autoridad hace una referencia indispensable a su pretensión. No hay promociones sin significación jurídica, promociones por juego o de mera práctica, de ensayo. El instar es un derecho individual, uno de los cinco que puede portar todo sujeto de derecho, y que sirve para establecer el necesario contacto jurídico entre el gobernador y el gobernante.

La instancia particular que se emplea en el proceso es una acción, no porque en este sector sean inadecuadas otras manifestaciones, tales como las peticiones, las denuncias, las querellas, las quejas o los recursos de reacertamiento, sino porque la acción es la única instancia que se proyecta desde un sujeto hasta otro a través de un tercero imparcial.

Sólo la acción es típicamente procesal y, por contrapartida, no puede haber proceso sin acción. La jurisdicción viene dada en principio, puesto que esa proyección que mueve la atención y la voluntad del tercero imparcial, es motivo suficiente para que éste se vea en el deber de proveer.

En el recientemente publicado Código Fiscal de la Federación, en su Título Cuarto, se regula el proceso en materia fiscal. Decir que este proceso es en materia fiscal resulta discutible por varias razones, la primera, porque no todas las contiendas que se debaten ante el Tribunal son propiamente fiscales, ya que la Ley Orgánica ha incluido cuestiones

atinentes a las contrataciones de obras públicas, a pensiones y demás extremos que determinen las leyes especiales. En segundo lugar, los procesos no pueden ser calificados por la materia del debate. El proceso es la serie de instancias que se proyectan desde la demanda hasta el auto que cita para sentencia y, por ende, esta actividad es idéntica, ya se trate de conflictos civiles o controversias penales, de litigios laborales o de desacuerdos administrativos. El proceso es uno y no cabe hablar de proceso administrativo o fiscal.

Pero para la mejor inteligencia del tema para economizar palabras, se suele designar al proceso que conoce este Tribunal como proceso fiscal. De manera secundaria, se puede aludir al tipo de sentencia que se emite y, entonces, o se habla de procesos declarativos, constitutivos y de condena, o, como en la especie, de procesos de mera anulación o de plena jurisdicción, para significar con ello que el Tribunal tiene una cierta *competencia que se distingue en cada caso*.

En la especie, el Tribunal Fiscal, al que alude el artículo 169 del Código Fiscal que entrara en vigor el 1º de abril de 1967, resulta dotado de una competencia de mera anulación, conforme al artículo 228 que determina las causas de ella.

a) Inquirir por qué el Código Fiscal ha conservado todo un Título, el Cuarto, para regular el proceso, que no es materia netamente fiscal, es inútil. En las observaciones que se formularon al anteproyecto elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hizo hincapié en la irregularidad de esta inclusión, sin que tuviera eco el argumento fundamental, consistente en que si del citado cuerpo legal se ha desprendido la parte orgánica, tanto para no perjudicar posteriores reformas, cuanto porque en realidad no correspondía al aspecto sustantivo del tema, la misma consideración era aplicable al problema procesal.

Seguramente se pensó que si el Código contiene una parte destinada a los procedimientos administrativos y entre ellos al impugnativo, bien podría ampliarse el tratamiento hasta lo estrictamente procesal, ya que la impugnabilidad abarca, en términos generales ambas vías. Pero esto es insostenible en teoría y en la práctica, ya que basta advertir que el procedimiento impugnativo en vía de recurso administrativo se sigue ante la autoridad fiscal, en tanto que el proceso se sustancia en el Tribunal Fiscal, organismo autónomo que, además conoce ya de materias que no son meramente fiscales.

Así pues, pese a las razones que puedan esgrimirse para objetar la inclusión del proceso en el Código Fiscal, ha quedado regulado el juicio

con las mismas paredes maestras que ya tenía en el cuerpo legal que ahora se deroga.

Otra objeción, de carácter subsidiario, por si algún día llega a convertirse el Tribunal Fiscal en plenamente Administrativo, es la que consiste en que bien pudo aludirse al juzgador en abstracto, sin calificarle por la supuesta materia de su conocimiento. Después de todo, si en la Constitución se habla de Tribunales Administrativos, la ley pudo continuar por esta línea y denominarle de la misma manera.

b) Las paredes maestras que antes se mencionan, pueden sintetizarse en el tipo de procedimiento que sirve para sustanciar el proceso en la materia fiscal. Se trata de un juicio único, es decir, no tiene, como en otros códigos, posibles bifurcaciones hacia procedimientos más o menos acelerados y más o menos plenarios. Es juicio único que ni siquiera tiene incidencias ejecutivas.

Por sus caracteres técnicos, este procedimiento es mixto de escritura y oralidad. Es escrito porque comienza por demanda, documento en que se objetivan las pretensiones a discutir; pero es oral porque en la audiencia, o sea, en el acto en que las partes se reúnen para probar y alegar, cabe hacer las promociones verbalmente.

Sus fases son las naturales en todo proceso: la postulatoria donde se ofrece el conflicto según lo entiende o estiman las partes; la probatoria donde se demuestra la razón que asiste a los accionantes; y la conclusiva donde se presentan los argumentos inferidos de lo pedido y probado.

La sentencia, acto resolutorio de la autoridad, cae al final del proceso, y, por ende, en buena técnica no forma parte de éste, se dicta, se emite, cuando toda la sustanciación, toda la instancia proyectiva de las partes ha concluido. Es coronamiento y no elemento de la serie.

Todo esto ha sido conservado, no se previó siquiera, como en otras legislaciones del contencioso administrativo, que si el problema fuera de puro derecho, no habrá lugar a pruebas y el procedimiento se limitará a los escritos de demanda y contestación más los alegatos.

c) Una puntualización general sobre las observaciones que pudieran hacerse a las reformas, se limitaría a los siguientes puntos, según el orden del articulado.

Desde luego, y con referencia a la prueba pericial, el artículo 170 contiene una disposición sumamente discutible, al consignar que los honorarios del perito tercero se paguen por las partes, de modo que los correspondientes al particular se exigirán mediante el procedimiento

administrativo de ejecución si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los adelanta.

Desde dos puntos de vista es objetable la solución, primero porque el artículo 17 constitucional implanta la gratuidad en la Administración de Justicia, de modo que los honorarios de un auxiliar de ella, deben ser cubiertos por el Estado. Y segundo, en cuanto tratándose de honorarios no pueden considerarse prestaciones fiscales. La salida que se advierte en el precepto, permitiendo que la Secretaría adelante el pago, no es sino una fórmula nada técnica, de convertir en fiscal lo que es civil.

En seguida, conviene detenerse en el artículo 171 que manda que toda promoción se firme por quien la formula y, en su segundo párrafo prohíbe la gestión judicial, confiéndola con la procuración. El argumento puede extenderse al procedimiento administrativo, para sostener, que, así como la autoridad notifica sin exigir prueba de la personalidad del destinatario, también debe reconocer que el promovente siempre será un sujeto interesado en la discusión del acto. Por ende, lo correcto sería permitir instar al facultado de hecho o por derecho, para oír o recibir notificaciones.

A ello cabe agregar que también convendría haber regulado, no sólo el mandato en simple carta poder, sino en la misma demanda con ratificación ante la Secretaría del Tribunal. Por lo demás, se olvidó estipular que sólo los abogados con título registrado o pasantes con autorización, pueden actuar ante el Tribunal.

Al hablar de las partes, el artículo 173 menciona en el segundo párrafo de la fracción IV, al coadyuvante de la autoridad administrativa. Este sujeto es quien tiene interés directo en la anulación de una resolución favorable a otro particular, pero acontece frecuentemente que puede serlo quien tenga interés en la anulación de la resolución que perjudica a tercero directamente. Es decir, no sólo existe coadyuvante de la autoridad, sino también del particular, situación que olvidó regular el citado precepto.

Como se dijo en relación con el artículo 171, es menester ampliar las facultades de promoción procesal al procurador, por tanto, el artículo 178 que autoriza a las partes para designar quien reciba notificaciones y haga promociones de trámite, inclusive ofrecimiento de pruebas y alegatos o interposición de recursos debe extender su previsión a la presentación de la demanda por aquella persona que en el procedimiento estrictamente administrativo haya recibido notificaciones por considerarla de hecho representante del sujeto pasivo.

El artículo 180 reproduce prácticamente al 177 en vigor, pero en lugar de hablar de sentencia definitiva se refiere a la resolución que ponga fin al negocio. El precepto regula la nulidad de notificación, de manera que resulta preferible la fórmula derogada, precisamente porque la notificación que importa dentro del proceso, es aquella que trasciende al fallo, el cual se puede eliminar si el proceso termina por un auto de improcedencia o de sobreseimiento.

El artículo 190, al referirse a las causas de improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal, expresa que entre ellas se encuentra el hecho de que las resoluciones o actos reclamados tengan un recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas. Es loable el que en este caso se haya introducido la novedad de que tal improcedencia no operará cuando las disposiciones respectivas, declaren expresamente que es optativa la interposición de un recurso o defensa. Naturalmente que hubiera sido preferible que ya en el Código se consignara esta solución con independencia de que también la implantaran las leyes especiales; pero se trata de un anticipo o inicio de un nuevo tratamiento realmente equitativo y sumamente eficaz para el particular.

En cambio, ya no es de alabar lo consignado en la fracción VI del mismo artículo, que estima improcedente la demanda contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, que no hubieren sido aplicadas concretamente al promovente, porque con ello se cierra más la puerta del contencioso de plena anulación, o sea a la competencia del Tribunal para juzgar de las demandas contra reglamentos por su sola expedición, lo que en el amparo se conoce con el nombre de amparo contra leyes.

No deja de observarse que se trata de un problema interesante y que ofrece muchas dificultades para el sistema tal como se encuentra en vigor; pero si algo hubiera justificado realmente la derogación del anterior Código Fiscal, por lo menos en esta sección procesal, habría sido la transformación del contencioso de mera anulación en el contencioso pleno, o sea, en el juicio sobre derechos individuales violados por la autoridad, ya sea a través de leyes, reglamentos, decretos, circulares, o resoluciones concretas.

Otra cuestión de relieve es la que regula el artículo 195, al exigir que el actor acompañe en su demanda los documentos justificativos de la personalidad, si no gestiona en nombre propio. Se trata de un tema que ha sido aludido en la procuración, y que ahora debe ser ampliado para incluir los casos en que los gerentes, administradores o factores del comercio, acuden ante la autoridad para gestionar a nombre de las empresas.

Mientras la autoridad tiene la posibilidad de notificar al contribuyente por conducto de cualquier persona, y la ley no impone la obligación de que se requiera al representante legal, debidamente acreditado con el testimonio o copia certificada de la escritura pública en que conste el mandato, el particular se halla en un plano desigual, puesto que se encuentra en manifiesta inferioridad, desde el momento en que para promover necesita previamente demostrar el poder, mediante el documento notarial respectivo.

No sólo porque las exigencias son diferentes según se trate de la autoridad o del particular, ni siquiera porque esto signifique una erogación que muchas veces es mayor al importe de la sanción o cobro indebidos que se impugnan, lo cual hace desistir en la mayor parte de los casos al contribuyente, sino porque se está en una hipótesis en que el plazo es breve y perentorio, no mayor de 15 días, resulta justificable pugnar por la reforma en cualquier sentido; es decir, o también se exige a la autoridad que se cerciore de que las notificaciones se hacen al representante legal debidamente acreditado, o se permite que la persona meramente notificada, quede legitimada por este hecho para promover.

Si bien se considera este problema, es muy grave para el particular e insignificante para la autoridad administrativa, ya que en realidad, ninguna persona tiene interés en defender los derechos ajenos, a menos que le hayan sido encomendados o que de ellos derive un interés propio. Marginalmente, cabría agregar que si se trata de demostrar la legitimación de las partes, el principio de igualdad procesal exige que también la autoridad que promueve, exhiba los documentos justificativos de su personalidad, lo cual no está previsto por el nuevo Código.

La solución correcta debería ser que la demanda se admita bajo protesta del promovente y que sea causa de sobreseimiento de los juicios la no demostración del interés jurídico en el accionante.

Otro problema igualmente trascendental es el que se relaciona con el artículo 228 que sólo permite la anulación de la resolución o del procedimiento administrativo en que se cometa desvío de poder tratándose de sanciones. El desvío de poder es la carencia de motivación. Cuando la autoridad aplica un precepto legal a un caso no contemplado por la norma se produce este desvío. En consecuencia, no debe limitarse a las sanciones sino a cualquier clase de actos administrativos.

En este mismo orden de ideas, el artículo 229 que señala que las sentencias determinen con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare, debe completarse con el 230 que ordena se mande reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto en los casos de anula-

ción. Estos preceptos necesitan ser ampliados para implantar el juicio de reparación y el de restitución, y a este fin, es conveniente distinguir entre nulidad y anulación ya que en el primer caso se trata de actos inválidos e inconvencionales en tanto que en el segundo se atiende a supuestos de desvío o exceso de poder.

Una última observación de carácter general es la que consiste en que en esta ley hace falta todo un capítulo destinado a la ejecución de sentencias. Quedó advertido oportunamente que el legislador mexicano, rompiendo con la tradición hispánica que ha perdurado en otros países de Iberoamérica, ha creído que el Estado es inejecutable.

Tal criterio secular es exagerado en un aspecto y anacrónico en otro. Exagerado llevar el principio de la inejecutabilidad a la eliminación total de reglas atinentes al procedimiento coactivo, porque si es la idea que al Estado no se le embarguen y rematen sus bienes, no acontece lo mismo con los sujetos particulares ni, mucho menos con entes descentralizados, organismos de participación Estatal y demás creaciones de derecho público pero con autonomía y personalidad legal. En consecuencia, del hecho de que no se dicten mandamientos de ejecución contra las autoridades administrativas, no se sigue que el Tribunal no pueda conocer y hasta ordenar proveimientos ejecutivos contra las demás partes.

De cualquier manera, el punto de vista es anacrónico porque ya no cabe hablar del patrimonio del soberano, intocable e incoercible. Los modernos Estados de Derecho reconocen la responsabilidad por faltas del servicio, y las leyes sobre el contencioso administrativo regulan el cumplimiento de las ejecutorias, no sólo por el camino que sigue el control de amparo, esto es, por el indirecto de sancionar el desacato de las responsables, sino por el más inmediato de hacer cumplir sus determinaciones directamente.

En buena lógica, no se comprende cómo es posible que se admita que las autoridades pueden cometer excesos y desvíos de poder, pueden recibir pagos indebidos y, sin embargo, no exista una vía ejecutiva en su contra. En otros regímenes se ha llegado hasta el extremo de olvidar la coacción por razones contrarias a las que presiden el Código Fiscal, y así ha acontecido que los mandamientos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Uruguay, son dirigidos a las autoridades administrativas sin apercibimiento alguno, porque se considera materialmente imposible que se incumplan.

Sin llegar hasta esas alturas, bien podría incluirse el capítulo respectivo, reconociendo el deber de cumplir los fallos del Tribunal Fiscal y

sancionando la resistencia de los obligados, medio subsidiario de lograr el respeto que merecen sus pronunciamientos.

d) No faltan otros casos de objeción al articulado procesal del Código Fiscal, pero naturalmente, son de menor entidad. Propiamente, son cuestiones técnicas o terminológicas, como acontece con el 207, redactado en dos párrafos de difícil inteligencia por las repeticiones de conceptos al hablar de los incidentes.

También cabe mencionar que la ubicación de los capítulos dista mucho de ser la aconsejada por la teoría, de modo que pudo haberse alterado el orden de las secciones del Capítulo II, del Título Cuarto, para que la atinente a los incidentes se colocara antes o después del desarrollo normal del procedimiento.

Lo mismo puede decirse de la sección IV que atañe a los casos de improcedencia y sobreseimiento, en la inteligencia de que aquí se siguió el mismo criterio de la ley de amparo en cuanto a la idea que confunde a la improcedencia con el sobreseimiento, estimándose que la primera es causa del segundo, no obstante que se trata de dos fenómenos distintos.

Ante todo, conviene recordar que existen casos que no son de improcedencia ni de sobreseimiento, sino de rechazo o inadmisibilidad de la demanda. Cuando la instancia es ejercida por quien no demuestra su personalidad inmediatamente, conforme al artículo 196 la demanda será desechada (previo el trámite de aclaración que pida el magistrado instructor, quien, de hecho, viene así a tener una función jurisdiccional propia y autónoma respecto de la sala).

El desechamiento o la inadmisión pueden repetirse a lo largo del proceso, cuantas veces se inste ineficazmente; pero no en todas las hipótesis se afectará el resultado final. El desechamiento de una prueba ofrecida extemporáneamente no significa la conclusión del proceso, o dicho en otra forma, su cesación de proceder, de desarrollo.

La improcedencia, en cambio, sí es una conclusión anticipada. Los ejemplos de litispendencia o repetición de demanda son clásicos y explican el porqué no cabe que continúe un segundo proceso sobre el mismo conflicto jurídico. Aquí la instancia es ineficiente y el proceso carece de justificación, de materia propia y adecuada a su discusión y sentencia.

En términos generales, cabría recordar que la falta de competencia en el juzgador hace improcedente cualquier proceso.

Ahora bien, el sobreseimiento es el resultado de un impedimento para fallar. Por fuerza, cuando ello acontece, el proceso ha seguido su curso normal y ha terminado prácticamente. Sólo hace falta el pronuncia-

miento, acto que se encuentra en realidad en la periferia, en el exterior del proceso.

Cuando se sobresee, lo que acontece es que se omite fallar lo ya discutido dentro del proceso. Por ende, no es improcedencia la falta de interés jurídico en el actor, tal y como lo pensó el legislador al redactar el artículo 190, fracción I. La prueba está en que para advertir esta carencia es preciso llegar al momento del fallo. Si el juzgador adelantara algún criterio sobre el particular, estaría prejuzgando, porque lo que a primera vista puede considerarse falta de interés, puede resultar más adelante y una vez que se hayan aportado los elementos de convicción adecuados, como una demanda justificada por un verdadero interés lesionado. Esto exige el desarrollo del proceso, fenómeno contrario a la improcedencia.

Como estas observaciones, cabrían otras secundarias; el empleo indiscriminado de las palabras término y plazo, para aludir a la misma situación, cuando técnica y gramaticalmente significan cuestiones diversas: el plazo se refiere al transcurso del tiempo, el término al momento preciso de realización del acto: la cita es el mejor ejemplo de un término, se señalan día y hora para una comparecencia, esto es término.

Por lo demás, el Código ha llegado hasta regular materias que deberían ir a la Ley Orgánica, como el caso de los impedimentos, excusas y recusaciones que, sin embargo, representan un adelanto respecto al Código derogado, una de las pocas mejoras que, en definitiva, no justifican la sustitución de una ley por otra.