



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

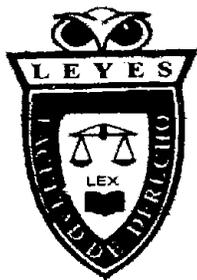
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS

"FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE DESECHAR PRUEBAS NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES EN EL JUICIO DE NULIDAD".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS SILES SIERRA

ASESOR: LIC. DANIEL OJESTO MARTINEZ PORCAYO



CIUDAD UNIVERSITARIA D. F.

2005

m. 342479



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

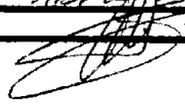
Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: SILES SIERRA
CARLOS

FECHA: 1-ABRIL-2005

FIRMA: 



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D. F., 23 de febrero de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SILES SIERRA CARLOS** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**FACULTAD DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE DESECHAR PRUEBAS NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES EN EL JUICIO DE NULIDAD**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES.

A mis padres por su esfuerzo.

A mis hermanos por su apoyo incondicional.

A mis sobrinos Fernando, Aura, Roberto, Armando y Edson.

Fraternalmente A Luciana, María del Carmen, Roberto, Adrián,
Salvador, Hugo, Francisco Javier.

Al Licenciado Daniel Ojesto Martínez Porcayo,
por su apoyo y orientación para la realización de este trabajo.

A la H. Facultad de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ciudad Universitaria a 16 de febrero de 2005.

**“FACULTAD PARA DESECHAR PRUEBAS NOTORIAMENTE
IMPROCEDENTES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA
FISCAL Y ADMINISTRATIVA”**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

1.1.	Antecedentes Constitucionales.	3
1.2.	Constitución de 1857.	15
1.3.	Constitución de 1917.	18

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES

2.1.	Constitución de 1857.	25
2.2.	Constitución de 1917.	34

CAPÍTULO III

**ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA**

3.1	Justicia Administrativa.	49
3.2	Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.	52
3.3	Ley de Justicia Fiscal de 1936.	54
3.4	Evolución y Consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	57
3.5	Facultades de los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	65

CAPÍTULO IV
PROCESO EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1.	Concepto de Proceso.....	69
4.2.	Proceso y procedimiento.....	71
4.3.	Procedimiento Contencioso Administrativo.....	78
4.4.	La Prueba en el Procedimiento Contencioso Administrativo.....	84

CAPÍTULO V
LA PRUEBA

5.1.	Etimología.....	90
5.2.	Concepto.....	98
5.3.	Medios de prueba Regulados por el Código Fiscal de la Federación.....	108
5.4.	Ofrecimiento, admisión, desechamiento y desahogo de las pruebas.....	111
	111
	CONCLUSIONES.....	125
	BIBLIOGRAFÍA.....	127

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha ido cobrando cada día gran relevancia, motivo por el cual, es necesario ir perfeccionando sus normas procedimentales, es por lo anterior, que he decidido escribir sobre el tema denominado "FACULTADES PARA DESECHAR PRUEBAS NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA." En razón a que dicha situación, no se encuentra debidamente regulado en el Código Fiscal de la Federación, lo que trae como consecuencia dilación del procedimiento y confusión de las partes contendientes por lo dicho, considero que el Código Fiscal de la Federación, debe ser claro y establecer necesariamente y de manera específica, las formalidades, requisitos e improcedencia de las pruebas que conlleven la dilación del procedimiento o sean notoriamente improcedentes.

Por lo anterior, para la exposición del tema, se divide en cinco capítulos.

En el primero hablamos de los antecedentes del artículo 17 Constitucional, la Constitución de 1857 y la de 1917.

Los antecedentes de los artículos 14 y 16 Constitucionales se abordan en el capítulo segundo de la tesis haciendo notar la Constitución de 1857 y la de 1917.

En el capítulo tercero se analiza lo relacionado al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, sus antecedentes y las atribuciones de los Magistrados Instructores del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Lo relacionado al Proceso Fiscal y Administrativo lo estudiamos en el capítulo cuarto para así darnos cuenta de la substanciación de este abordando aquí lo relacionado a la prueba.

Finalmente, en el capítulo quinto, hablamos de la prueba, su etimología, concepto y medios de prueba en general para así hablar del ofrecimiento, admisión, desechamiento y desahogo de las pruebas en el procedimiento fiscal y administrativo para darnos cuenta en qué momento se deben desechar las pruebas por improcedentes.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL

1.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Para hablar de los antecedentes del artículo 17 Constitucional, es menester hacer la siguiente introducción para posteriormente hablar de las primeras manifestaciones de este precepto en la Constitución de Apatzingán de 1824, la de 1857 y la de 1917, razón por la cual, comenzaremos diciendo que:

Las garantías de procedimiento, que versan sobre las reglas a las que debe sujetarse todo proceso o juicio que se siga ante un órgano jurisdiccional, son esencialmente de carácter instrumental, lo que significa que no tienen un propósito en sí mismas pues carecen de finalidad per se, en tanto que constituyen los medios legales indispensables que fijan las formas y límites a que debe sujetarse toda autoridad para poder invadir lícita y válidamente la esfera jurídica que forman las libertades constitucionales de los gobernados.

“Las garantías de procedimiento corresponden en general a la categoría que otros doctrinarios identifican como garantías de seguridad jurídica, o bien, como garantías de justicia, pues en ambos casos los derechos o garantías protegidos en la especie que integran cada uno de los rubros anteriores, coinciden en lo general con las que se agrupan bajo el rubro de garantías de procedimiento.”¹

Las Garantías de Seguridad Jurídica se caracterizan por su naturaleza esencialmente positiva, como lo que enarbola el artículo 17 de nuestra Carta Magna, lo que significa que el Estado tiene la obligación activa de respetar y cumplir los requisitos, las condiciones, los elementos de prueba o las circunstancias que afecten válidamente la esfera jurídica de los gobernados.

¹ Universidad Tecnológica de México. Derecho Constitucional II. 2ª edición, Edit. INITE, México, 2002. p. 23.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que las garantías de procedimiento son las reglas constitucionales que deben observarse en el desarrollo de todo juicio o proceso ante los órganos jurisdiccionales, y la mayoría de los doctrinarios las identifica con la denominación genérica de garantías de seguridad jurídica.

Para corroborar la concordancia del contenido de las garantías de procedimiento con las garantías de seguridad jurídica, a continuación se transcribe lo que el doctor Burgoa explica acerca de éstas últimas:

“Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente sus efectos, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Éstas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summun de sus derechos subjetivos.”²

Las garantías de seguridad jurídica se manifiestan como la sustancia de los diversos derechos públicos subjetivos del gobernado que puede oponer y exigir al Estado y a sus órganos de autoridad, los cuales están obligados a respetarlos. Tales garantías de seguridad jurídica se caracterizan por su naturaleza esencialmente positiva, esto es, consisten en la obligación activa del Estado de cumplir con los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias cuya observancia es indispensable para que puedan afectar válidamente mediante un acto de autoridad la esfera jurídica del gobernado, lo cual no se reduce a que adopten tan sólo una actitud de abstencionismo o de respeto pasivo.

² BURGOA ORIHUELA. Ignacio. Las Garantías Individuales. 20ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 504.

Puede observarse que, al igual que las denominadas garantías de procedimiento, las de seguridad jurídica tienen la misma naturaleza instrumental, pues su contenido se integra por requisitos, elementos o circunstancias cuya observancia es indispensable para que el Estado y sus órganos de autoridad puedan afectar válidamente la esfera jurídica de los gobernados. Por lo anotado y con el propósito de descubrir la evolución y antecedentes del artículo 17 Constitucional, será oportuno precisar lo siguiente.

CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA (CADIZ)

Este antecedente expedido en las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, siendo suspendida por el Virrey Venegas y restablecida poco después por Calleja al año siguiente, en algunas de sus partes como lo fueron:

Elecciones de ayuntamientos, de diputados para las cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales,

Así como en lo referente a la Organización de los Tribunales, encargados de sustituir a las audiencias.

En lo referente a nuestro tema en sus artículos 242 y 245 señala:

“Artículo 242.- La potestad de aplicar las Leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.”

“Artículo 245.- Los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.”³

³ TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Edición 23ª. Editorial Porrúa, México, 2002. P. 89

Esta Constitución, no obstante de haber tenido poca vigencia, cobra relevancia al haber ejercido influencia en varios de nuestros instrumentos constitucionales, que procedieron a la organización constitucional de un nuevo Estado.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE AMERICA MEXICANA (APATZINGAN)

“El 18 de marzo de 1812 se expidió por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española la primera Constitución Monárquica de España y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente en México hasta la consumación de su independencia registrada el 27 de septiembre de 1821 con la entrada del llamado Ejército Trigarante a la antigua capital neo-española.”⁴ Dicho documento suprimió las desigualdades que existían entre peninsulares, criollos, mestizos, indios y demás sujetos de diferente extracción racial, al reputar como españoles a todos los hombres libres nacidos y a vecinados en los dominios de las Españas, o sea, en todos los territorios sujetos al imperio de España (artículos 1,5 y 10). La Constitución española de 1812, que representa para México la culminación del régimen jurídico que los estructuró durante la época colonial, es índice inequívoco de un indiscutible progreso, que España fue impotente para atajar, bajo la influencia de la corriente constitucionalista que brotó principalmente de la ideología revolucionaria francesa.

Así, la Constitución monárquica de 1812 y los diferentes decretos que con apoyo en ella se expidieron por las Cortes Españolas para la Nueva España, implicaron el derecho público de ésta desde el punto de vista del gobierno virreinal; la insurgencia, por su parte, y sobre todo en su segunda etapa, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la Nación Mexicana, de acuerdo con las bases constitucionales que ella misma elaboró. “En efecto, a pesar

⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales Op. cit. p. 118.

de que el movimiento iniciado por Don Miguel Hidalgo y Costilla en sus albores parecía dirigirse contra el mal gobierno proclamado a Fernando VII como gobernante legítimo, a medida que se fue extendiendo adquirió los impulsos legislativos, que, no obstante su desarticulación, es decir, aunque no se hayan traducido en un documento unitario y sistemático, tuvieron como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos que denotaron una manifestación clara de las tendencias ideológicas de los insurgentes.”⁵

Entre ellos, sin duda alguna el más importante fue el que declaró abolida la esclavitud entendiendo ésta como el sometimiento y explotación de los indios, misma que abolió don Miguel Hidalgo y Costilla el 15 de septiembre de 1810. Por su parte, don José María Morelos y Pavón, a quien este mismo designó su lugarteniente y cuya personalidad como político alcanza mayores alturas que la muy vulnerable del antiguo profesor del Colegio de San Nicolás en Valladolid (hoy Morelia), no sólo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el Cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional.

Así, bajo los auspicios del gran Cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente, denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico político llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido comúnmente con el nombre de Constitución de Apatzingán, por haber sido en esta población donde se sancionó. Como no corresponde al tema que se está tratando, formular un estudio acerca de este trascendental documentos jurídico político, sería suficiente para subrayar su importancia el hecho de que en él se encuentran plasmados los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que si en

⁵ DÍAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. 2ª edición, Edit. C.N.D.H., México, 1998. p. 181.

varios aspectos sigue los lineamientos demarcados por la Constitución española de 1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México de un gobierno propio, independiente de España, como no lo soñó Hidalgo.

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal. Poco más de un año después de promulgada la Constitución, Morelos fue capturado por salvar al Congreso; al mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán a los restos de los tres poderes.

De lo anterior se infiere que la garantía de seguridad jurídica apenas se gestaba en el artículo 17 de la Constitución de Apatzingán.

El decreto constitucional en comento sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, toma relevancia al haber sido el primer antecedente de Constitución para un Estado Independiente, es así como el maestro Felipe Tena Ramírez señala:

“Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagadas por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la constitución que fue sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

La carta de Apatzingan careció de vigencia practica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias no impidieron su actuación normal”⁶

⁶ ibidem. P.P. 28, 29

Es así como éste antecedente en su parte referente a la Administración de Justicia en su artículo 202 señala lo siguiente:

Artículo 202 “En el Supremo Tribunal de Justicia no se pagarán derechos”

REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO

Una vez firmados los Tratados de Cordoba y el Plan de Iguala, siendo nombrado emperador Agustín de Iturbide, se presentan desavenencias entre éste y el Congreso Constituyente, que traen como consecuencia la disolución de Constituyente el 31 de mayo de 1822, en su lugar Iturbide nombra una Junta Nacional Instituyente, integrándose por algunos de los diputados del anterior Congreso, quienes aprueban en el mes de febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, estableciéndose en la sección quinta, Título del Poder Judicial, CAPITULO PRIMERO, De los Tribunales de Primera y Segunda Instancia artículo 55, lo siguiente:

Artículo 55.- “La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se controvierten en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por la ley”.

PLAN DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA NACION MEXICANA

El antecedente constitucional en comento, contrae la garantía constitucional en su base 7º al señalar:

BASE 7º Los individuos de la nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley. Tienen derecho para recusar á los que fueren sospechosos: lo tienen para pedir la responsabilidad de los que demoren el despacho de sus causas: de los que no las sustancien como mande la ley: de los que no les sentencien como declare ella misma. Lo tienen para comprometer sus diferencias al juicio de los árbitros o arbitrades.

Cabe señalar que debido al origen de dicho antecedente éste no alcanzó a ser discutido, en efecto, debido a la situación que prevalecía en esos años a raíz de la independencia y al surgimiento de nuevas provincias; se avivaron las gestiones para formar un Congreso Constituyente, esto dio origen a una nueva convocatoria para un nuevo Congreso que habría de formular una nueva Constitución, cuya aprobación dio paso para establecer las bases constitucionales, es así como el 28 de mayo de 1823 se presentó un proyecto con el nombre de Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, de donde surge el texto de la garantía en comento, dicho plan habría de ser preparado en casa del Diputado P. Mier, por una comisión cuyo nombramiento se le atribuyó a éste, siendo el principal autor de este proyecto, el Diputado por Guatemala José del Valle.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA

Debido a la influencia de los Estados Unidos del Norte, los diputados del nuevo Congreso se encontraban llenos de entusiasmo por el sistema, por lo que la comisión formada en ese entonces presentó el Acta Constitucional, como anticipo de la Constitución, para con ello asegurar el Sistema Federal, precediendo su discusión la cual fue aprobada casi sin variantes, en la Ciudad de México 31 de enero de 1824.

En relación a la Administración de la Justicia señala en su artículo 18 lo siguiente:

Artículo 18 "Todo hombre que habite en el territorio de la Federación tiene derecho a que se le administre pronta, completa e imparcialmente justicia.

PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) el 18 de febrero de 1856, se instaló en la ciudad de México, lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo pasado. Su obra: la Constitución de 1857, oficialmente denominada:

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

Es así como al discutirse la redacción del numeral, se presentó en el proyecto como artículo 28, discutiéndose por sesión de 21 de agosto de 1856, de la siguiente forma:

El señor Moreno pregunta qué quiere decir la última parte del artículo

El señor Arraiga contesta que los tribunales deben administrar justicia a todas horas.

El señor Ruiz está a favor de la primera parte del artículo, puesto que no introduce ninguna novedad y que sólo sanciona lo ya establecido; la segunda le pertenece excelente pero no prevé los casos de propia defensa conforme al derecho natural.

El señor Arriaga dice que estos casos son las excepciones de la regla general y que en ellos se recobra la cosa y no el derecho

El señor Ruíz dice que el que recobra la cosa recobra el derecho que a ella tiene. El artículo está en términos tan absolutos que no da lugar a ninguna excepción.

El señor Castañeda cree que sí el artículo omite, no hace falta y, si se deja, puede causar algunos inconvenientes. No se rata de nada nuevo, y lo dispuesto en el artículo, con algunas excepciones, es conforme a los principios del derecho civil.

El señor Guzmán da algunas explicaciones en favor del artículo.

El señor Ramírez opina que el derecho nunca debe fundarse en la fuerza y, en cuanto a la última parte, no cree posible que los tribunales estén abiertos de día y de noche.

El señor Arriaga rectifica y el señor Ruíz pide que el artículo se divida en partes.

Esta primera parte quedó “Nadie puede ser preso por deudas de un carácter civil”, siendo aprobada por unanimidad de votos.

Por sesión del 22 de agosto de 1856, se discutió la segunda parte siendo aprobada sin discusión, por 45 votos contra 34

Hubo una adición presentada por los señores Zarco Gómez, Llano, Cendejas, Mata, Ramírez, Olvera, Gamboa, Anaya Hermosillo, Moreno, Arriaga, Castellanos, Contreras Elizalde, Langlois y Blanco, que consistía en “Quedan abolidas las costas judiciales”. Fue admitida por mayoría y paso a la Comisión de discusión.

Ciudad de México el 16 de junio de 1856

Artículo 28.- “Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrar su derecho. Los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia”.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

La carta constitucional de mediados del siglo XIX, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del

retroceso y de la reacción; y por lo moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

El antecedente en comento fue discutido por sesiones de 21 y 22 de agosto de 1856, presentándose el 26 de enero de 1857, un dictamen consultando la abolición de las costas judiciales, al respecto se tratará en el capítulo correspondiente.

ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

Al aceptar la corona Maximiliano de Habsburgo, el 10 de abril de 1864, éste ofreció la instauración de instituciones liberales, entendiéndose éstas en materia eclesiástica, así como instauración del régimen constitucional, que en ese momento le sería investido como poder constituyente; es así como el 10 de abril de 1865, expide el "El estatuto Provisional del Imperio Mexicano", cabe hacer mención que este Estatuto careció de vigencia práctica y validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador; es así como respecto a la Administración de Justicia en su Título IV, denominado "De los Tribunales", artículo 15 señala:

Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865

Artículo 15.- La justicia será administrada por los tribunales que determina la ley orgánica.

MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA

En el año de 1916, vencida la fracción villista y recluida la zapatista en su región de origen, había llegado el tiempo de reestablecer el orden constitucional. Para ello se abrían varios caminos: la restauración lisa y llana de la Constitución de 1857, lo que obstruccionaría la reforma político social ya iniciada; la revisión de la carta mediante el procedimiento por ella instituido, lo que demoraría o en su caso menoscabaría aquella reforma; la reunión de un Congreso Constituyente, encargado de reformar la constitución de 1857 o la expedición de una nueva.”, es así como el Primer Jefe Venustiano Carranza, expide el 14 de septiembre de 1916 el decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe, nombrado un Congreso Constituyente, quien se encargaría de la redacción del proyecto de Constitución, al respecto el maestro Felipe Tena Ramírez dice:

“A diferencia de algunos de los anteriores constituyentes, que por la norma que le dio origen podían expedir soberanamente una nueva carta Fundamental, el convocado por 14 de septiembre de 1916, “no podría ocuparse de otro asunto” que del “proyecto de la constitución reformada” que le presentaría el Primer Jefe. Debería desempeñar su cometido en un tiempo no mayor de dos meses y, terminados sus trabajos, se disolvería.”⁷

Es así como el proyecto de Constitución fue presentado por el primer jefe Don Venustiano Carranza el primero de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, que dando redactado en artículo 17 en los siguientes términos:

Querétaro, 1º de diciembre de 1916

Artículo 17 del proyecto. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para

⁷ TENA RAMIREZ, Felipe. Lexes Fundamentales de México 1808-2002. Edición 23ª, Editorial Porrúa, México, 2002, P.811.

administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley, y su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.⁸

Este precepto fue presentado como artículo 17 del referido Proyecto, por lo que en la 18ª sesión ordinaria celebrada el día 20 de diciembre de 1916, se leyó el dictamen sobre éste artículo, siendo hasta la 19ª sesión de fecha 21 de diciembre de ese mismo año, aprobada por unanimidad.

1.2 CONSTITUCION DE 1857

La carta constitucional de mediados del siglo XIX, resume el proceso dialéctico protagonizado por los liberales, quienes aportaron la tesis del cambio, del progreso y de la modernidad; por los conservadores, que opusieron la antítesis del retroceso y de la reacción; y por lo moderados, liberales de pensamiento, pero conservadores en la acción, quienes propiciaron la síntesis con su indecisa actuación.

Al término de la jornada constituyente, los protagonistas quedaron insatisfechos, según se infiere del discurso de León Guzmán, pronunciado en la ceremonia de la jura de la Constitución.

“El Congreso está muy distante de lisonjearse con la idea de que su obra sea en todo perfecta. Bien sabe, como habéis dicho, que nunca lo fueron las obras de los hombres. Sin embargo, cree haber conquistado principios de vital importancia y deja abierta una puerta amplísima para que los hombres que nos sigan puedan desarrollar hasta su último término la justa libertad.”⁹

Los liberales, las más de las veces triunfantes en el debate y en la votación, no consideraron contundente su victoria; los conservadores, frustrados por su

⁸ Ibid. P. 767.

⁹ DE LA CUEVA, Mario. La Constitución del 5 de Febrero de 1857. T. I. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1970. p. 1269.

derrota, se aprestaron a recuperar en el teatro de la guerra lo que no pudieron defender en la palestra de las ideas; los moderados, temerosos de que los cambios que la Constitución de 1857 implicaba, fuesen excesivos y prematuros, con el presidente Comonfort a la cabeza, se dispusieron a derogarla mediante su insólito golpe de Estado.

A juicio del maestro Mario de la Cueva: “Hablaron los liberales en nombre de la soberanía del pueblo y con apoyo en ella reclamaron el principio del sufragio universal, negaron la legitimidad de los dictadores, condenaron los privilegios y los fueros eclesiásticos y militares, origen de la existencia de las castas superpuestas al pueblo y establecieron que el poder público es un servicio para la comunidad. Sostuvieron la idea de que los derechos del hombre en toda su grandeza y armonía con ella, postularon los principios de igualdad y libertad humanas como la base incommovible de la vida social. En aplicación de esta idea de los derechos del hombre, exigieron la separación de la iglesia y el Estado y las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza, de pensamiento y de imprenta.”¹⁰

Así pues, a mediados del siglo XIX, una generación de mexicanos, con ideas liberales, estaban dispuestos a derramar su sangre por la Patria, ya que creían que un orden jurídico basado en los altos valores del ser humano terminaría con esa cadena de luchas intestinas que a lo único que llevaban era al menoscabo del país.

Del eclipse del Constitucionalismo Conservador, se arriba a mediados del siglo XIX a una de las eras de mayor esplendor del Constitucionalismo Mexicano.

Gracias al cumplimiento del Plan de Ayutla (1 de marzo de 1854) no sólo se derrocó a uno de los hombres más dañinos de nuestra nación, sino que también, gracias a dicho plan, el 18 de febrero de 1856, se instaló en la ciudad de México lo que fue el último Congreso Constituyente del siglo pasado. Su obra: la Constitución de 1857, oficialmente denominada:

¹⁰ DE LA CUEVA, Mario. La Constitución de 5 de Febrero de 1857. Op. cit. p. 1285.

Constitución Política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

El contenido de la norma suprema de 1857 era brillante en su seno se alojaba una de las más grandes manifestaciones sobre Derechos del Hombre que hasta ese momento había existido.

Por vez primera, se elaboró un catálogo debidamente ordenado, dentro del cual se desarrolló una serie de derechos a que todo ser humano tenía acceso.

De los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente de 1856-1857, sin lugar a dudas, el relativo a las garantías que tenía el gobernado frente a las autoridades, fue lo más importante.

Los diputados constituyentes eran lectores asiduos de los pensadores franceses del siglo XVIII. El maestro De la Cueva hace referencia al reflejo que tuvo la Revolución Francesa en el pensamiento mexicano.

“La doctrina de los Derechos del Hombre que sirvió de base a la Constitución de 1857, corresponde al más puro pensamiento francés de los años finales del siglo XVIII: los hombres son por naturaleza libres e iguales y se reúnen y viven en sociedad, por una parte, en virtud de sus inclinaciones sociales y, por otra parte, para asegurar el máximo de libertad compatible con la idéntica libertad de los demás. De esta naturaleza humana y de las finalidades de la vida social, derivan los derechos naturales de los hombres, que en esencia, consisten en una idéntica esfera de libertad, una especie de recinto sacro, ante cuyos muros debe detenerse el Estado y el pueblo mismo. La organización social, en consecuencia, tiene como misión específica, asegurar a cada hombre esa esfera de libertad.”¹¹

¹¹ V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 9.

Ya observamos en el preámbulo del presente trabajo la trascendencia que tuvo el artículo primero de la Constitución de 1857.

Ahora veamos cuáles otros derechos formaban parte medular de la mencionada declaración.

El artículo 17 Constitucional de la Constitución de 1857, establecía lo siguiente.

“Artículo 17. Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.”

En este artículo ya se vislumbra el actual artículo 17 Constitucional que se refiere a la garantía de seguridad judicial tal y como ahora la conocemos.

Para finalizar diremos que, a pesar de que la Constitución de 1857 se elaboró en una delicada coyuntura histórica dentro de sus frutos se ubica una magnífica declaración de Derechos Fundamentales del ser humano, la expresión liberal de la dignidad humana.

1.3. Constitución de 1917

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se inicia una nueva etapa en la historia del constitucionalismo mundial. México, con la primera declaración de derechos sociales del mundo, inaugura lo que se conoce como Constitucionalismo Social.

Además de contener la declaración de derechos humanos heredada por los mexicanos liberales del siglo pasado, nuestra Carta Magna recogió en su seno una

serie de derechos inspirados en el ideal de la justicia social: dar más a los que menos tienen.

El artículo 17 de la Constitución de 1917 establecía originalmente lo siguiente.

“Artículo 17. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las cosas judiciales.”

En base a lo anotado, será oportuno hacer el siguiente resumen.

Este precepto de nuestra Ley Fundamental encierra tres garantías de seguridad jurídica que se traducen, respectivamente, en un derecho público subjetivo individual propiamente dicho, en un impedimento o prohibición impuestos a los gobernados y en una obligación establecida para las autoridades judiciales. Evidentemente que en los dos últimos casos apuntados, tanto la prohibición decretada a los particulares como el deber impuesto a los tribunales, se revelan correlativamente en sendos derechos públicos subjetivos individuales para el gobernado, pero no consignados éstos en forma directa como en la primera hipótesis, según veremos más adelante.

“La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 17 constitucional está concebida en los siguientes términos: Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Esta garantía no viene a ser sino la corroboración o confirmación del principio jurídico de *nullum delictum, nulla poena sine lege*.”¹² En efecto, de acuerdo con él, solamente un hecho reputado por la ley como delito puede ser considerado como tal y, en consecuencia, ser

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 68.

susceptible de sancionarse penalmente. Por ende, una deuda proveniente de un acto o relación jurídico civiles en sí mismos, esto es, no estimados por la ley como delictuosos, no puede engendrar una sanción penal (como es la privación de libertad), ya que ésta se reserva a los delitos, es decir, a los hechos reputados legalmente como tales. Bajo este aspecto, el artículo 17 Constitucional viene a confirmar la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, en el sentido de que sólo podrá aplicarse una pena prevista expresamente por la ley para un determinado delito, o sea, para un hecho calificado legalmente como tal.

La garantía de seguridad jurídica de que nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil nacio dentro de los regímenes de derecho paralelamente a la implantación legal del principio *nulla poena nullum delictum sine lege*. En efecto, antes de que se considerara como delito el hecho catalogado como tal por la ley, cualquier acto podía ser reputado como delictivo; consiguientemente, en ausencia de la exigencia de su previa y necesaria tipificación legal, cualquier hecho o sus consecuencias podían ser sancionados penalmente, siendo muy frecuentes los casos registrados en la historia jurídica en que deudas puramente civiles eran saldadas no sólo con la privación de la libertad del deudor, sino aún con la muerte del mismo.

“El carácter civil de una deuda, es decir, del aspecto pasivo de una obligación, se debe fijar a posteriori en cada caso concreto de que se trate, atendiendo, sin embargo, al criterio general de que su origen o procedencia no se atribuya a un hecho tipificado por la ley como delictivo.”¹³

De la garantía de seguridad de que tratamos, el gobernado deriva directamente un derecho subjetivo público, consistente en la facultad de oponerse jurídicamente a cualquiera autoridad estatal que pretenda privarlo de su libertad a virtud de una deuda civil contraída a favor de otro sujeto. La obligación que se establece para el Estado y sus autoridades, emanada también de dicha garantía,

¹³ MARTÍNEZ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001. p. 101.

estriba en la abstención que éstos contraen en el sentido de no privar al titular del derecho subjetivo correlativo (gobernado) de su libertad por una deuda que no provenga de un hecho calificado expresamente por la ley como delictivo.

La segunda garantía de seguridad jurídica que descubrimos en el artículo 17 constitucional consiste en que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. "En efecto, ésta, según aseveramos en otra ocasión, se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado por un lado y el Estado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho subjetivo público y para los segundos una obligación correlativa, conceptos ambos que hemos explicado oportunamente."¹⁴ Pues bien, la prevención constitucional de que tratamos, en realidad no sólo no establece para el gobernado ningún derecho subjetivo ni para el Estado y sus autoridades una obligación correlativa, sino que impone al sujeto dos deberes negativos: no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho. Además, de esta obligación negativa, el artículo 17 Constitucional, en la parte que comentamos, contiene tácitamente para los gobernados un deber positivo, anexo a aquélla, y que estriba en acudir a las autoridades estatales en demanda de justicia o para reclamar sus derechos.

La obligación constitucional que incumbe a toda persona de ocurrir a las autoridades del Estado que corresponda en petición de justicia o para hacer respetar sus derechos, constituye el elemento opuesto a la llamada vindicta privada imperante en los primeros tiempos de la Edad Media, bajo cuya vigencia cualquier individuo, sin la intervención de ningún órgano estatal, podía reclamar por sí mismo su derecho a sus semejantes, haciéndose justicia por su propia mano.

No debe confundirse la prohibición constitucional de que tratamos con el legítimo derecho a defenderse frente a una agresión. Dicha prohibición se funda moral y socialmente en la ilicitud de la venganza privada y de la coacción para

¹⁴ NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917*. 2ª edición. Edit. Porrúa, México, 1990. p. 83.

reclamar un derecho efectivo o supuesto, así como el desiderátum de mantener la paz dentro de la sociedad. El llamado derecho del más fuerte o el derecho de la fuerza, en que se traduciría la contravención a la citada prohibición, están absolutamente proscritos de toda comunidad civilizada. Por tanto, el artículo 17 Constitucional vigente, similar al artículo 17 de la Constitución de 1857, no hace sino atribuir el carácter de antijurídica a dicha ilicitud moral y social, como consecuencia de la evolución de la humanidad.

“Por el contrario, el derecho a defenderse contra cualquier agresión, consiste en la potestad lícita y natural de todo hombre para repeler un ataque que ponga en peligro su vida, es decir, en afrontar con nuestros elementos de fuerza individual y privada un peligro presente que amenaza nuestra persona o nuestros intereses. Es más, ese derecho, ejercitado dentro y bajo ciertas condiciones, configura una excluyente de responsabilidad penal, cuyo estudio rebasaría los lindes temáticos de esta obra.”¹⁵

El propio artículo 17 constitucional dispone en tercer lugar que “los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.” La garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado en este caso, se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales. Es más, el hecho de que un Juez se niegue a despachar un negocio pendiente ante él, bajo cualquier pretexto, aún cuando sea el de oscuridad o silencio de la ley, constituye un delito de abuso de autoridad.

¹⁵ Ibidem. p. 84.

La última parte del artículo 17 Constitucional consagra la manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional. En vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales. Esta manera gratuita de prestar el servicio público jurisdiccional no siempre ha existido como garantía de las partes en juicio. Antiguamente los Jueces tenían el derecho de percibir honorarios por la función que desempeñaban, tal como en la actualidad sucede con los árbitros, lo cual propiciaba la mercantilización de la justicia, desnaturalizándola.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES

Los artículos 14 y 16 Constitucionales referidos a las garantías de audiencia y legalidad respectivamente tienen profundas raíces en las Constituciones de 1857 y 1917.

Las cuales en sus orígenes tomaron parte de su contenido del Derecho Anglosajón y otra parte del Español.

Para ese efecto, la Comisión Redactora puso a consideración del Constituyente de 1856-1857 un proyecto que contenía dichas garantías constitucional en dos artículos, uno con el contenido del debido proceso legal del sistema anglosajón, y otro con la garantía de audiencia del Derecho español, siendo esos artículos los 21 y 26, respectivamente, cuyo tenor era el siguiente:

“Artículo 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades, o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.”

“Artículo 26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente, y según las formas expresamente fijadas en la Ley y exactamente aplicadas al caso.

“Los constituyentes de 1856-1857 revisaron con cuidado ambos artículos que proponía la Comisión Redactora y concluyeron que, en esencia, versaban sobre el mismo punto, además de que en esa época existía una fuerte corriente abolicionista de la pena de muerte, y era evidente que de respetarse la redacción del artículo 26, éste se legalizaría, pues dictada una sentencia y cumpliéndose las formas exigidas

por ley aplicables al caso particular, era inevitable que la pena de muerte quedaría legalizada.”¹⁶

A efecto de ver la evolución que han tenido los artículos antes señalados y estudiar de manera pormenorizada las Constituciones antes enunciadas, será oportuno precisar lo siguiente.

2.1. Constitución de 1857

La garantía de audiencia, una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público que tiendan a privarlo de sus más caros derechos y sus más preciados intereses, está consignada en el segundo párrafo de nuestro artículo 14 constitucional que ordena:

“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y que son: “a) la de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio; b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.”¹⁷

¹⁶ Universidad Tecnológica de México. Op. cit. p. 86.

¹⁷ V.CASTRO, Juventino. Artículo 105 Constitucional. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 101.

Retomando el tema que nos ocupa, podemos decir que en el artículo 14 de la Constitución Federal de 1857 consagraba la garantía de audiencia, en realidad, dada su fórmula normativa, consignó la garantía de la exacta aplicación de la ley, la cual suscitó una trascendental cuestión que trató de resolver el insigne jurista mexicano, Don Ignacio L. Vallarta y a la que aludiremos posteriormente, “habiendo sido su estudio materia de una interesantísima monografía debida a la pluma del no menos ilustre Don Emilio Rabasa, quien, con el admirable y certero espíritu lógico que lo caracterizaba, brindó a la posteridad un enjundioso análisis crítico de tan significativo precepto constitucional.”¹⁸

El artículo 14 de la Constitución de 1857 decía:

“No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.”

Este precepto procede de los artículos 21 y 26 del Proyecto Constitucional, que en síntesis involucraban el mismo sentido y perseguían análoga finalidad, con diversa redacción, a saber:

“Artículo 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.”

“Artículo 26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso.”

La precipitación con que el Congreso Constituyente aprobó el nuevo precepto proyectado dejó inadvertidas dos substituciones de conceptos que

¹⁸ RABASA, Emilio. *El artículo 14 Constitucional*. 2ª edición, Actualizada por Adolfo Posada, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 121.

alteraron substancialmente el primitivo precepto, o sea, el 26, cambiando el alcance y el sentido jurídico de éste, el cual, en su redacción original, contenía la garantía de audiencia.

La primera de esas substitutiones estribó en reemplazar el acto de autoridad condicionado (privación de la vida, la libertad o la propiedad) por el procedimiento judicial, supeditando las sentencias respectivas a la aplicación exacta de la ley. De esta manera se abandonó desaprensivamente la idea del artículo 26 del proyecto, en el sentido de consignar la garantía de audiencia previa a todo acto de privación, para instituir una garantía de legalidad exacta en materia judicial a través de la expresión: "Nadie puede ser juzgado ni sentenciado.

"La segunda substitution consistió en haber empleado el concepto leyes por el de formas que utilizaba el artículo 26 del proyecto constitucional circunstancia que trajo consigo graves consecuencias jurídicas de interpretación. En efecto, al disponer el artículo 14 que era necesaria la existencia de una ley para poder juzgar y sentenciar a un individuo, y no que simplemente se observaran las formas legales, se dedujo, con apoyo en su misma redacción, que dicho precepto consagraba la garantía de la exacta aplicación de la ley, hecho del que se aprovecharon los postulantes para ocurrir a la Justicia Federal en demanda de amparo contra sentencias dictadas en juicios civiles o criminales en los que, se argumentaba, no se había aplicado exactamente la disposición legal correspondiente."¹⁹ Por ende, esta interpretación vino a desvirtuar completamente el espíritu que animó los artículos 21 y 26 del proyecto constitucional, en los que sus autores pretendieron consagrar una verdadera garantía de audiencia a favor del gobernado frente a actos privativos de sus más caros bienes jurídicos, ya que se sustituyó el derecho de ser oído mediante determinadas formalidades judiciales, por la exigencia de que todo fallo civil o penal debería contener la referencia exacta, sin discrepancia alguna, de la ley dada con anterioridad al caso concreto de que se conociese. Por ende, era suficiente, conforme a dicha interpretación, que un hecho individual ofreciese

¹⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 332.

alguna nota o modalidad especial no prevista en el precepto legal aplicado en una sentencia judicial para que surgiera la posibilidad de impugnar ésta en la vía de amparo por violación a la garantía de la exacta aplicación legal. Así, en función de esta garantía, cualquier Juez, con afán de acatarla cumplida y rigurosamente, hubiese dejado de resolver multitud de controversias civiles o penales que se hubieren sometido a su conocimiento, si tropezaba con la dificultad de no poder adecuar exacta y cabalmente el caso planteado o los hechos debatidos, a alguna disposición de la ley.

Además, la garantía de la exacta aplicación legal produjo, como efecto lógico, la desnaturalización del juicio de amparo y, consiguientemente, de la actuación de la Suprema Corte como órgano de control del régimen constitucional, al haber hecho surgir la posibilidad de que dicho Alto Tribunal se convirtiese en revisor de los actos de todos los Jueces Federales y Locales conociendo de los negocios que a ellos competen y en los que rara vez se versaba un problema de índole constitucional.

Tanto Lozano como Vallarta se percataron claramente de la gravedad de la situación que implicaba la degeneración del juicio de amparo, a considerarse éste como un mero recurso de revisión o apelación, por lo que pretendieron, sobre todo el segundo de los juristas nombrados, restringir el alcance interpretativo del artículo 14 de la Constitución de 1857, excluyendo de la garantía de la exacta aplicación de la ley a los juicios civiles y refiriéndola solamente a la materia penal. Con el fin de fundamentar sus apreciaciones, Vallarta se valió de varios argumentos jurídicos de diversa índole que se pueden designar con las denominaciones de auténtico-interpretativo, gramatical, constitucional y de orden jurídico general.

El Argumento auténtico-interpretativo del artículo 14. Como su nombre lo indica, este argumento, que esgrimió Vallarta para demostrar su tesis "en el sentido de que la garantía de la exacta aplicación de la ley sólo se refería a los juicios penales y no a los civiles, se trató de basar en la interpretación auténtica del

artículo 14 de la Constitución de 1857, o sea, en el espíritu mismo que animó su formación en el seno del constituyente.”²⁰

El Argumento gramatical, consistía en que los términos juzgado y sentenciado empleados en el artículo 14 constitucional, aludían sólo a los juicios criminales, puesto que civilmente a una persona no se le puede juzgar ni sentenciar, ya que en las contiendas respectivas el objeto material de las mismas son el patrimonio y los derechos u obligaciones de los litigantes. Consiguientemente, concluía Vallarta, el artículo 14 únicamente se refiere a la materia penal, en la que sí pueden ser, y de hecho son, los hombres sentenciados y juzgados. Para tener una idea cabal de la argumentación que sobre este particular esgrimió Vallarta, nada más conducente que transcribir algunas consideraciones que al respecto formuló:

“En efecto, el pronombre nadie con que comienza el artículo, se refiere siempre a las personas y nunca a las cosas: la frase de juzgado y sentenciado de que se sirve, en el lenguaje forense sólo se usa hablándose de causas criminales, y aún en estilo vulgar nadie dice que es alguien juzgado y sentenciado por acciones civiles, sino por tal o cual delito. Y las palabras finales del artículo por el Tribunal previamente establecido por la ley, se refieren con tal evidencia sólo a lo criminal, que extenderlas a lo civil sería traspasar los límites de lo absurdo para llegar a lo ridículo.”²¹

Como observa Rabasa, “este argumento es deleznable, pues aparte de ser gramatical, que es el más débil de todos, la interpretación que a los términos juzgado y sentenciado de Don Ignacio L. Vallarta es indebida y peca contra los mismos antecedentes del precepto, ya que el artículo 9º de las Bases Orgánicas de 1843 y el relativo de la Constitución española de 1812, de los que procede, claramente refieren dicho vocablos a las causas civiles y a las criminales.”²²

²⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 500.

²¹ *Ibid.* p. 502.

²² RABASA, Emilio. El Artículo 14 Constitucional. Op. cit. p. 63.

Además, agregamos nosotros, no es cierto, como lo sostuvo Vallarta, que únicamente se juzgue y sentencie a una persona en los juicios penales, puesto que en las causas civiles también se registran necesariamente dichos fenómenos procesales. En efecto, por juzgar a una persona se entiende emitir respecto de ella algún juicio u opinión, los cuales pueden recaer sobre muy diversos aspectos de su vida jurídica. Así, cuando se juzga penalmente a un individuo, el juicio respectivo se establece tomando en consideración su conducta delictiva; por otra parte, tal juicio puede emitirse acerca de un sujeto por lo que concierne a su actividad civil. Así, por ejemplo, cuando una persona incumple un contrato, el juicio que respecto a ella se formula es en el sentido de reputarla como incumplidora de sus obligaciones civiles y si ese incumplimiento se hace valer y se comprueba ante los tribunales, éstos deben emitir su juicio en el fallo que recaiga al procedimiento correspondiente, en términos de considerarla como tal. “Por otra parte, el vocablo sentenciado a que se refería el artículo 14 de la Constitución de 1857, equivale sinónimamente a estos otros en sus respectivos casos: condenado o absuelto, ya que la condenación o absolución de un individuo se establece en una sentencia, es decir, en una resolución jurisdiccional culminatoria de un procedimiento jurídico. ¿No acaso, cuando en contra o a favor de una persona se pronuncia un fallo en un juicio civil, condenándola o absolviéndola respecto a las prestaciones exigidas por su contraparte, se sentencia a aquélla”²³ Por estas someras razones podemos llegar a la conclusión de que ni en cuanto a la acepción lógica de los términos juzgado y sentenciado utilizados en el artículo 14 de la Constitución de 1857, se puede sostener con éxito la tesis de Vallarta.

El argumento llamado constitucional, lo desenvolvía Vallarta en los siguientes razonamientos: “si se aceptase que el mencionado precepto se refiere tanto a la materia penal como a la civil, se vulneraría la soberanía de los Estados, al erigirse el Poder Judicial Federal en revisor de todas las sentencias dictadas por los tribunales locales que no hubieren aplicado exactamente la ley respectiva.”²⁴

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Op. cit. p. 525.

²⁴ Cit. Por NORIEGA CANTÚ, Alfonso. *La Naturaleza de las Garantías Individuales* Op. cit. p. 162.

No es verdad que no haya existido en la Constitución de 1857 un texto expreso para que el Poder Judicial Federal, por vía de amparo, revisase las sentencias civiles de los tribunales locales. En efecto, si conforme a la fracción primera del artículo 101 de dicha Ley Fundamental los Tribunales de la Federación tenían competencia para conocer de toda controversia que se hubiere suscitado por leyes o actos de cualquiera autoridad que violaran las garantías individuales; y si dentro de éstas el artículo 14 consignó la de la exacta aplicación de la ley sin distingos de ninguna especie, es obvio que el citado poder sí estaba investido competentemente para conocer y decidir si el fallo de algún Juez estatal, había o no atacado tal garantía, mediante la revisión de la sentencia correspondiente.

Además, como atinadamente observa Rabasa, si el elemento central de la argumentación de Vallarta consistía en que se vulneraba la soberanía de los Estados al revisar el Poder Judicial de la Federación, por vía de amparo, las sentencias civiles que pronunciaran los tribunales locales, ello también ocurriría en casos semejantes en materia penal, por lo que si el insigne jurista jalisciense se hubiere apegado fielmente a la lógica, debió haber concluido, por análogas razones a las que invoca en su argumento, que tampoco deberían ser revisables por la jurisdicción federal las sentencias penales de los Jueces Estatales.

“El Argumento de orden jurídico general, estriba en aseverar que la disposición que contiene la garantía de la exacta aplicación de la ley sólo rige en materia penal, porque en ésta obra el principio de nulla poena, nullum delictum sine lege, y no en materia civil, en la que conforme al artículo 20 del Código Civil (de 1884 y de 1870), los juicios se podían fallar de acuerdo con el sentido natural y espíritu de la ley, y que cuando no pudieren establecerse éstos, se decidirán según los principios generales del Derecho, tomando en consideración todas las circunstancias del caso.”²⁵

²⁵ Cit. Por MANTILLA MOLINA, Roberto. *Sobre el artículo 14 Constitucional*. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, T.VIII. Vol. Correspondiente a Julio-diciembre, México, 1990. p. 168.

Para interpretar conforme a este argumento el artículo 14 constitucional, Don Ignacio L. Vallarta acude a la doctrina que establece la imposibilidad para el juzgador de negocios civiles de aplicar en todo caso concreto una disposición legal de manera exacta, por las necesarias lagunas que se encuentran en todo ordenamiento positivo, que, como obra humana, no puede prever toda situación particular que la experiencia jurídica pueda configurar y que no encuadre con precisión y justeza dentro de las situaciones abstractas normativamente instituidas. El ilustre jurisconsulto jalisciense, a consecuencia de diversas consideraciones de derecho comparado, llega a la conclusión de que “en materia procesal civil desde el Derecho Romano hasta las legislaciones vigentes a la sazón en diversos países, tales como Italia, Holanda, Austria, Inglaterra, etc., al Juez se le concedieron facultades para resolver casos especiales que no pudieren ser solucionados mediante la referencia exacta de una norma jurídica positiva, a través de un criterio de equidad orientado y dirigido por los principios generales del derecho.”²⁶

En nuestra opinión, tal vez sea éste el argumento menos débil para interpretar restrictivamente el artículo 14 de la Constitución de 1857, no obstante la crítica o refutación que formula Rabasa; sin embargo, siendo tal precepto de índole constitucional, debe consiguientemente estar por encima de cualquier disposición de carácter secundario, en primer lugar; y en segundo término, porque si el citado artículo 14 no distingue si alude a la materia civil o la penal, no se debe tampoco contraer su alcance a sólo una de ellas, máxime que sus antecedentes históricos indican lo contrario, como ya dijimos.

Respecto a la regulación que hacía la Constitución de 1857 respecto a la garantía de legalidad, establecida en el artículo 16 Constitucional, era lo siguiente.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de

²⁶ Cit. Por FIX ZAMUDIO, Hector. Las Garantías Individuales en el Proceso. 3ª edición. Edit. Porrúa-UNAM. México, 1998. p. 112.

delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.”

En relación a lo anterior, podemos decir que el artículo 16 de nuestra Constitución es uno de los preceptos que imparten mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca. Es por ello, por lo que se podría afirmar que el alcance ampliamente protector del artículo 16 constitucional, difícilmente se descubre en ningún sistema o régimen jurídico extranjero, a tal punto, que nos es dable aseverar que en ningún otro país el gobernado encuentra su esfera de derecho tan liberalmente preservada como en México, cuyo orden jurídico total, desde la Ley Suprema hasta el más minucioso reglamento administrativo, registra su más eficaz tutela en las disposiciones implicadas en dicho precepto.

La primera parte del artículo 16 Constitucional, que es la que vamos a analizar, ordena textualmente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Como se ve, la disposición constitucional transcrita contiene varias garantías de seguridad jurídica; por ende, nos referiremos, siguiendo el orden de exposición en que están consignadas, a cada una de ellas, una vez que hayamos estudiado los supuestos de su operatividad, los cuales son: la titularidad de las mismas, el acto de autoridad condicionado por ellas y los bienes jurídicos que preservan.

El término **nadie**, que es el que demarca desde el punto de vista subjetivo la extensión de tales garantías individuales, es equivalente a ningún gobernado. Por ende, interpretando a contrario sensu la disposición constitucional en que se contienen las garantías involucradas en el artículo 16, el titular de las mismas es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, abstracción hecha de sus atributos personales, tales como la nacionalidad, la religión, la situación económica, etc. A través del concepto **nadie**, consiguientemente, y corroborando la extensión tutelar que respecto a todas las garantías individuales origina el artículo primero de la Constitución al referir el goce de ellas a todo individuo, el precepto que comentamos protege a toda persona, a diferencia de lo que sucede en algunos sistemas constitucionales extranjeros, en que las disposiciones equivalentes sólo alcanzan a los nacionales. De esta guisa, la pretendida universalización de las garantías de la persona frente al Estado y a sus autoridades por la que pugna la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de diciembre de 1948, con mucha antelación y obedeciendo a un acendrado espíritu humanitario, cristalizó en México en instituciones constitucionales no sólo por lo que se ve a la Carta de Querétaro, sino desde la Ley Fundamental de 1857.

2.2. Constitución de 1917

Siguiendo con nuestra temática, pasaremos a exponer la regulación de los artículos 14 y 16 Constitucionales en la Constitución de 1917 para ver el avance que los mismos han tenido.

Así diremos que el artículo 14 constitucional en la Constitución de 1917 establecía lo siguiente.

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

No podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

La garantía de audiencia se encuentra implicada en dicho párrafo que textualmente dispone:

“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

El tenor de esta disposición constitucional, concebida en sus propios términos en el Proyecto de Constitución elaborado por Don Venustiano Carranza y que fueron aprobados sin discusión en el Congreso de Querétaro, corresponde a la fórmula norteamericana del debido proceso legal, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

La garantía de audiencia en nuestro artículo 14 constitucional se integra, mediante cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, necesariamente concurrentes, y que son: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las

leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. "Formándose la garantía de audiencia mediante la conjunción indispensable de tales cuatro garantías específicas, que posteriormente estudiaremos, es evidente que aquélla es susceptible de contravenirse al violarse una sola, por lo que, merced a la íntima articulación que existe entre ellas, el gobernado encuentra en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional una verdadera y sólida protección a sus bienes jurídicos integrantes de su esfera subjetiva de derecho."²⁷

El goce de la garantía de audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo primero constitucional. Por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema, a las que después nos referiremos.

El concepto gobernado es inseparable y correlativo, por modo necesario, de la idea de autoridad, de tal suerte que no es posible la existencia del primero sin la de la segunda. El sujeto como gobernado y la autoridad se encuentran en una relación de supra a subordinación, que se traduce indispensablemente en multitud de actos de autoridad que tienen, para ser tales, como ámbito de operatividad, la esfera del particular. Por tanto, el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales, sine quibus non, son: la unilateralidad, la imperatividad o impositividad y coercitividad, conceptos que explicamos en su debida oportunidad al tratar el tema relativo en el capítulo segundo de esta obra.

²⁷ LOZANO, José María. Tratado de los Derechos del Hombre. 2ª edición, Edit. Diana, México, 1996. p. 116.

Con vista a tales consideraciones, debe, pues, proscribirse la conclusión a que podría llegarse mediante la interpretación literal del artículo primero constitucional, en el sentido de que cualquier individuo, para ser titular de garantías individuales, debe necesariamente estar “en los Estados Unidos Mexicanos, es decir, dentro de su territorio, ya que, aún cuando físicamente no se encuentre dentro del mismo, si su esfera jurídica total o parcialmente es susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, la persona goza de los derechos públicos subjetivos instituidos en nuestra Ley Fundamental por tener el carácter de gobernado, cuyo concepto no sólo comprende al de individuo, sino a toda persona moral de derecho privado o social y a los organismos descentralizados.”²⁸

En relación a lo anotado, es conveniente distinguir entre acto de privación y el acto de molestia al efecto, diremos que la privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) de la esfera jurídica del gobernado, determinados por el egreso de algún bien, materia o inmaterial (derecho), constitutivo de la misma (desposesión o despojo), así como en la impedición para ejercer un derecho.

Pero no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el estado o ámbito jurídico de una persona para que aquél se repunte acto de privación en los términos del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, puesto que para ello es menester que la merma o menoscabo mencionados, así como la impedición citada, constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto.

En otras palabras, el egreso de un bien jurídico, material o inmaterial, de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objetivo último a que en sí mismo tal acto propenda, y no medios o conductos para

²⁸ *Ibidem.* p. 117.

que a través del propio acto de autoridad o de otro u otros, se obtengan fines distintos. Por ende, cuando un acto de autoridad produce la privación (egreso de un bien o despojo de un derecho o imposibilidad para ejercitarlo), sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, que en sí mismo persiga, por su propia naturaleza, dicho acto, éste no será acto privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

“En cuanto a la libertad, ésta se preserva por la garantía de audiencia como facultad genérica natural del individuo consistente en la forjación y realización de fines vitales y en la selección de medios tendientes a conseguirlos; y como tal facultad natural ostenta variados aspectos, constitutivos cada uno de ellos de facultades o libertades específicas, podemos concluir que la mencionada preservación constitucional se extiende a todas éstas, sin contraerse a la mera libertad física, con estricto apego al principio jurídico que reza: donde la ley no distingue, no debemos distinguir.”²⁹ Es por ello por lo que todas las libertades públicas individuales, que como derechos subjetivos se consagran en nuestra Constitución, están protegidas, a través de la garantía de audiencia, frente y contra cualquier acto de autoridad que importe su privación y específicamente la libertad personal, física o ambulatoria.

La garantía de audiencia, como garantía de seguridad jurídica que es, impone a la autoridades del Estado la obligación positiva consistente en observar, frente al gobernado, una conducta activa y que estriba en realizar todos y cada uno de los actos que tiendan a la observancia de las exigencias específicas en que el derecho de audiencia se revela. Por tal motivo, las autoridades del Estado tienen prohibido por el artículo 14 constitucional privar a una persona de los bienes materia de su propiedad, si el acto de privación no está condicionado a las exigencias elementales que configuran la garantía mencionada, de cuya naturaleza misma se desprende que es cualquier tipo de propiedad materia de la tutela que imparte, ya que a través del juicio de amparo que se promueva por violación a la

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. cit. p. 368.

expresada garantía, sólo se constata, si, en detrimento del propietario quejoso, las autoridades responsables incurrieron o no en dicha contravención, sin que la propia índole de tal juicio autorice, en dicho caso, la posibilidad de que se califique la propiedad que como supuesto afirme tener el agraviado.

En relación a la regulación que hace la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sobre el artículo 16 podemos citar lo siguiente.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluir, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia, o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para

comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.”

El acto de autoridad que debe supeditarse a tales garantías consiste en una simple molestia, o sea, en una mera perturbación o afectación a cualquiera de los bienes jurídicos mencionados en dicho precepto, cuyo alcance protector, a través de ese elemento, es mucho más amplio que la tutela que imparte al gobernado el artículo 14 constitucional mediante las garantías de audiencia y de legalidad consagradas en sus párrafos segundo, tercero y cuarto. En efecto, si la garantía de audiencia sólo es operante frente a actos de privación, es decir, respecto a actos de autoridad que importen una merma o menoscabo a la esfera de la persona (disminución de la misma) o una impedición para el ejercicio de un derecho, resulta que es ineficaz para condicionar la actividad de las autoridades que no produzcan las aludidas consecuencias. “Por ello, cuando no se trate de actos de privación en sentido estricto ni de actos jurisdiccionales penales o civiles (a los cuales se refieren respectivamente los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 constitucional), sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16 de la Constitución.”³⁰

Ahora bien, por virtud de que todo acto de privación estricto y todo acto jurisdiccional penal o civil (lato sensu) entrañan un acto de molestia, ya que la implicación lógica de este último concepto es mucho más extensa, es evidente que las garantías de seguridad jurídica involucradas en la primera parte del artículo 16 constitucional también condicionan a los primeros. De esta manera, cuando se trate de actos privativos o de actos jurisdiccionales penales o civiles (que participan del concepto genérico acto de molestia), la validez constitucional de los mismos debe derivar de la observancia de las garantías consignadas en los tres últimos párrafos del artículo 14 en sus respectivos casos, así como de las contenidas en el artículo 16.

³⁰ TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, 4ª edición. Edit. UNAM, México, 1993. p. 235.

En síntesis los actos de autoridad que necesariamente deben supeditarse a las exigencias que establecen las garantías consagradas en la primera parte del artículo 16 constitucional, son todos los posibles imaginables, pudiendo traducirse específicamente en los siguientes tipos:

- 1) “En actos materialmente administrativos que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto);
- 2) En actos materialmente jurisdiccionales penales o civiles, comprendiendo dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato);
- 3) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impedición (actos de molestia en sentido lato).”³¹

Ahora bien, respecto del primer tipo indicado, los actos correspondientes sólo deben sujetarse a las garantías implicadas en la primera parte del artículo 16 constitucional, mientras que los comprendidos en las otras dos especies señaladas, además de estar regidos por tales garantías, deben ajustarse a lo dispuesto en los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 14 de la Ley Suprema, en los casos relativos.

El acto de molestia, en cualquiera de sus implicaciones apuntadas, puede afectar a alguno o algunos de los siguientes bienes jurídicos comprendidos dentro de la esfera subjetiva del gobernado: a su misma persona, a su familia, a su domicilio, a sus papeles o a sus posesiones.

³¹ MONTIEL Y DUARTE. Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales. 2ª edición actualizada, por Ramón Palacios. Edit. Cajica, Puebla, México, 1992, p. 261.

“A través del elemento persona, el acto de molestia puede afectar no solamente la individualidad psico-física del sujeto con todas las potestades naturales inherentes, sino su personalidad jurídica propiamente dicha. En efecto, el concepto de persona desde el punto de vista jurídico, se establece en atención a la capacidad imputable al individuo, consistente en adquirir derechos y contraer obligaciones, teniendo la personalidad jurídica así expresada, como supuesto, la misma individualidad psico-física. En consecuencia, no todo individuo es una persona desde el punto de vista del derecho, puesto que, para adquirir esta calidad, se requiere que jurídicamente se le reputa dotado de la citada capacidad.”³²

Conforme al artículo 16 constitucional, el acto de molestia, condicionado por las garantías que dicho precepto contiene, afecta a la persona jurídica en caso de que le restrinja la mencionada capacidad, impidiéndole adquirir los derechos que se atribuyan a la personalidad genérica por modo abstracto o que sean inherentes a una determinada categoría general de sujetos, dentro de la que el particular se encuentra comprendido. Esta hipótesis de afectación se patentiza tratándose de las personas morales y se traduce en la circunstancia de que, por un acto de autoridad, se le traduzcan las potestades inherentes a su ser jurídico, impidiéndole el ejercicio de las facultades correspondientes.

En conclusión, el gobernado, a través de su persona, es susceptible de afectarse por un acto de molestia en sentido lato, en los siguientes casos:

1. Cuando se le restringe o perturba su actividad o individualidad psico-física propiamente dichas e inclusive su libertad personal;
2. Cuando tal restricción o perturbación concierne a su capacidad jurídica de adquirir derechos y contraer obligaciones (libertad de contratación);

³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. cit. p. 586.

3. Tratándose de penas morales, al reducirse o disminuirse las facultades inherentes a su entidad jurídica, impidiendo o limitando el ejercicio de su actividad social.

CAPITULO III

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Previo a tratar el carácter del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es menester hablar del surgimiento de la Justicia Administrativa.

Basta resaltar la vigorosa reacción contra el Estado absoluto que encontró su máxima cumbre en la Revolución Francesa, y de la cual habría de desprenderse lo que ahora conocemos como Tribunales Administrativos. El nuevo fondo ideológico de la nueva concepción jurídica y política que dicha revolución hace nacer, las causas que la originaron, las ideas que hubieron de interpretarse, los motivos políticos que la inspiraron, todo eso es lo que se distingue, en la gestación y evolución de lo que ahora denominamos "Justicia administrativa".

Sabido es que la teoría constitucional de la división de poderes de Montesquieu, y la Revolución Francesa se encuentran íntimamente ligadas al nacimiento de la justicia administrativa, éste personaje, pretendía elevar la aristocracia francesa a una posición similar a la de la iglesia, y recomienda la división de poderes en Francia, para él a pesar de ser crítico del despotismo, no compartía el espíritu liberal del siglo XVIII. La revolución para él consistía en devolver a la nobleza y a los parlamentos judiciales los derechos de que había gozado antes del siglo XVII. Nunca imaginó que su obra llegaría a ser parte de los fundamentos de los grandes cambios sociales y políticos ocurridos a raíz de la Revolución Francesa.

El Espíritu de las Leyes aparece en 1748 y es criticada fuertemente por los jesuitas, un año después su obra es incluida en el Index. La Revolución Francesa enmarca una vigorosa y sangrienta reacción contra el Estado Absoluto, sólo basta recordar las ideas absolutistas y la celeberrima frase "El Estado Soy Yo".

La clase burguesa francesa será la protagonista contra la monarquía absoluta y el clero, y lanza en primer término, la gran concepción del principio de legalidad. Consistiendo éste en que, una ley previa autorice y de razón a cada uno de los actos particulares del Poder.

Los Parlamentos Judiciales, como se les denominaba entonces, al final del antiguo régimen, se habían distinguido por su oposición al Monarca. En las postrimerías del antiguo régimen, los Parlamentos Judiciales, paulatinamente alejados de las responsabilidades políticas y administrativas pretenden recuperar los privilegios perdidos por su estamento, apoyándose precisamente en la interpretación ortodoxa que les brinda Montesquieu. Pretendiendo con ello una participación más activa en el Poder Central.

Dichos Parlamentos Judiciales oponían al Monarca sus facultades de registro de las disposiciones reales como requisito para su aplicación (Enregistrement), y una especie de veto que devolvía una resolución real para su reconsideración y antes de su registro (Rémontrance), y sobre todo pretendieron ejercer un derecho de concurrir con el Soberano en la formulación de la Ley.

Por último, los Parlamentos extremaron su resistencia al Monarca, debido a las reformas financieras propuestas por su Ministro Necker. Cabe recordar que, de las oposiciones anteriores, surge la gran crisis constitucional que lleva a la convocatoria de los Estados Generales en 1789, detonante de la Revolución y que acabo con el antiguo régimen. Los revolucionarios advierten que a los Parlamentos Judiciales se les debe reconocimiento por su resistencia a la tiranía, pero no es de reconocimiento de los que se regenera un Imperio. Esa forma de Magistratura ya no era necesaria.

En el momento mismo en que la Revolución Francesa impuso la adopción del principio de la división de poderes, tomada del modelo Inglés, se advirtió el peligro, habida cuenta de que implicaba la independencia absoluta de los jueces respecto del Poder Central, en efecto, esos Estamentos Nobiliarios y los

Parlamentos Judiciales, constituyen un reducto cerrado de la nobleza y el clero, y existía un recelo fundado de los revolucionarios frente a dicho poder. El riesgo fue calculado una vez que el poder central fue suyo.

Separación plena de Justicia y Administración, exención jurisdiccional del Ejecutivo, ocurre en ese momento histórico el replanteamiento de la Teoría de Montesquieu, ya no la división de poderes, si no la separación de los mismos, independencia de la Administración Revolucionaria frente a otros Poderes, especialmente frente al judicial Nobiliario. Con ello el riesgo de la prevalencia política, el condicionamiento substancial de los jueces a las nuevas concepciones de la Revolución, esto es debido, a el recelo que deriva cuando lo pueblos no son juzgados por sus iguales.

La concreción legislativa de esa separación se da en la Ley de 24 de agosto de 1790, que en su artículo 13 expresó: Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los Jueces no podrán, bajo pena de prevaricato, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones.

Al momento en que los Revolucionarios se disponen a adoptar el sistema Central de Constitución, Montesquieu, es abandonado por estos, se instituye la autonomía jurídica de la administración y del cataclismo político y social surge un vigoroso poder, el Ejecutivo encargado de la Administración, una Administración que busca el bienestar de los ciudadanos, provee su seguridad, la transformación de las condiciones fácticas y morales de la vida social, sanidad, hospitales, educación, etc. Es la Administración Pública creadora de la función abstracta de sostener y ejecutar la Ley que se transmuta en Administración.

La Administración Pública así surgida, exige necesariamente otro estatuto jurídico, otra concepción política y por ende, otra Justicia, la Justicia Administrativa.

En nuestro País, los antecedentes de justicia administrativa, se contemplaron en lo que era la Ley de la Tesorería de la Federación, en dicha Ley no sólo se regulaba los procedimientos de cobro de créditos fiscales, sino que también el derecho de los particulares para oponerse a ellos mediante el Juicio Sumario de Oposición, cuya tramitación era encomendada a los Tribunales Federales, tal juicio tiene antecedentes muy importantes en el derecho mexicano, tal y como se refirió el jurista Ignacio Vallarta, cuando en 1883 siendo presidente de la Suprema Corte de Justicia al rendir un dictamen acerca de la constitucionalidad de los procedimientos económico-coactivos, estableció una curiosa analogía entre las diversas obligaciones que la constitución de 1857 imponía a los mexicanos en su artículo 31, en el sentido de que entratándose de la obligación de servir en el ejército para la defensa de las instituciones, nunca se pensó, por que habría sido absurdo, que el gobierno tenga que seguir un juicio en contra de cada mexicano que, 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.”³³Esto no quería decir que se dejase de respetar los derechos de los particulares, pero no como un requisito previo sino como un trámite posterior. “La máxima legal de 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 antiguos jurisconsultos, 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 un mero detentador. Practicado el embargo, si en él hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decirlo, suspendiendo entretanto el empleado de Hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva”³⁴

³³ Cit. Por CARRILLO FLORES, Antonio. *Investigación Fiscal*, El Tribunal Fiscal de la Federación. S.H.C.P. número 12, diciembre de 1966. P16.

³⁴ *Ibid.*.P.18

Sin embargo, el juicio sumario de oposición cayó en desuso debido a la oportunidad de los particulares de acudir al Juicio de Amparo, el cual tenía mayores ventajas sobre dicho juicio, en primer lugar la rapidez de su tramitación, en segundo el no tener que asegurar el interés fiscal como requisito para presentar la demanda y más aún la eficacia de las resoluciones dictadas en el Juicio de Amparo, no es sino hasta el año de 1929, la situación cambió, cuando el Ministro Arturo Cisneros, logró que la Suprema Corte de Justicia resolviera que el juicio de amparo sería improcedente, cuando el particular tuviera a su disposición un recurso o medio ordinario de defensa. De esta forma se hace extensivo el principio que en las reformas de 1908 se hicieron al artículo 102 de la constitución de 1857, respecto a la autoridad judicial, por lo que obligó a los particulares de nueva cuenta a intentar el Juicio Sumario de Oposición, sin embargo, dicho juicio sumario, tendría varios defectos al ser un procedimiento largo y deficiente ya que no se tenía una orden expedita para la ejecución de las resoluciones, efectivamente, para el fisco tenían entre otros los siguientes inconvenientes, como el retraso y a veces falta de comunicación entre los agentes del Ministerio Público, quienes se encargaban de ejecutar y la Hacienda Pública, dichos agentes del Ministerio Público al ser llamados, nunca respondían y cuando lo hacían desconocían la demanda; de igual forma, el Código de 1908, no daba poderes al Juez para continuar de oficio el procedimiento, por lo que al no haber interés del particular, no se daba continuidad al procedimiento y por último cuando la resolución era adversa a la Hacienda Pública, no se permitía a ésta acudir al Amparo ante la Suprema Corte. En tal virtud era necesaria la creación de un nuevo procedimiento con mayor eficacia, así como de una nueva Institución, encargada de la administración de Justicia Fiscal y Administrativa, de la cual se tratará en el siguiente apartado.

3.1 JUSTICIA ADMINISTRATIVA

En la época medieval nació la Institución denominada el “Consejo del Rey”, que reunía a los oficiales más notables de la Corona, cuyas funciones consistían en dar asesoría en materia administrativa y en la elaboración de Decretos y Reglamentos.

La Revolución Francesa que abolió las instituciones de la Monarquía, conservó esta Institución y la Constitución del 13 de diciembre de 1789, en su artículo 52, estableció que bajo la Dirección de los Cónsules estaría el ahora llamado “Consejo de Estado”, el cual se encargaría de redactar los proyectos de Ley, así como los Reglamentos de la Administración Pública, y resolvería las controversias que se suscitaran en el orden administrativo, entre gobernados y gobernantes.

Por lo tanto, se estableció con dos características: como órgano de asesoría de Estado y Juez de lo Contencioso Administrativo.

Dentro de su función de asesoría, daba su opinión, pero el Ejecutivo quedaba en libertad de aceptarla, por lo que su participación en la vida pública estuvo estrechamente ligada a las ideologías en el poder, aunque esta opinión la hizo el intérprete del derecho y dentro del sistema jurídico francés siempre ha sido muy importante.

Por lo que se refiere a la actividad jurisdiccional tiene su antecedente en los Tribunales del Rey, los cuales gozaban de tales prerrogativas que llegaban a invadir la competencia de los administradores en perjuicio de éstos, por esta razón se decidió protegerlos, porque naturalmente muchos de sus actos no son del agrado de los gobernados, y así en la Ley de agosto de 1790, se estableció que Las funciones Judiciales son distintas y permanecerán separadas de la administración lo cual era contradictorio para la época pues creaba el privilegio, en beneficio de los

administradores públicos, de no ser llevados a Tribunales del Fuero común para juzgar sus actos, sino a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Inicialmente la actividad fue modesta y se estableció la figura del Ministro-Juez, como la persona competente para resolver las demandas en contra de los administradores públicos y consistía en que cada Ministro conocía de las controversias que se planteaban en contra de sus administradores, hasta que en 1872 se les dio el carácter de Juez de Derecho Común del Contencioso-Administrativo, separando al juzgador de la Administración Pública y creando los Tribunales Administrativos, con el propósito de que hubiera menos parcialidad, logrando además independencia en el criterio para resolver.

El Consejo de Estado, finalmente debe su prestigio a la actividad jurisdiccional pues los gobernados veían la oportunidad de contender con los administradores públicos, en los casos que estimaban violados sus derechos y los jueces de lo Contencioso lo veían como un freno que equilibraba y resolvía sus inconformidades, así pues, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de enviar al Consejo de Estado los proyectos de Ley que se remiten a la asamblea nacional con el fin de evitar contradicciones o incongruencias con otras normas legales y revisar su texto para su mejor redacción.

En nuestro País, durante tres siglos de la vida de la Nueva España, existían los Tribunales de Hacienda y Cuentas, que conocían de inconformidades en materia Fiscal, estas se encargaban de oír judicialmente las apelaciones o reclamos por los agraviados en contra de los actos del virrey o del gobernador, dicha audiencia se encargaba de confirmarlos o revocarlos, tal y como lo establecía la legislación recopilada de Indias, "*Ley 35, Título XV, Libro 20, 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."³⁵

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. Dicha legislación tuvo vigencia real, como lo probó 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 minimizaba 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.³⁶

Este sistema fue respetado por la real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de 1876, salvo en lo que toca en las materias de la Real Hacienda, confiadas a la Junta Superior de Hacienda, dicha Junta es sin duda el pasado para el Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Después de la consumación de Independencia, hasta el triunfo de la Republica sobre el Imperio, se encontraban vigentes la constitución de 1824 y el Acta de Reforma de 1847, cuando en 1853, se publica la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, tomado de la ideas de Don Teodosio Lares al establecer la distinción entre Gobierno y Administración Activa, Jurisdicción Administrativa, Separación de Poderes Administrativo y Judicial, Conflictos de Jurisdicción, del cual se tratara en el siguiente apartado.

³⁵ Cít. Por . CARRILLO FLORES. Antonio. El Tribunal Fiscal de la Federación. S.H.C.P. Investigación Fiscal. Administración General de Impuestos al Ingreso. No. 12. México, D.F. 1966. P.22

³⁶ Idem.

3.2 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853

El precedente más importante, lo constituye la “Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853”, de Teodosio Lares, quien tomando como ejemplo la institución francesa, la denominó “Consejo del rey”, siendo el Tribunal competente para conocer de la materia.

Es en la época de la consumación de la independencia, hasta el triunfo de la República sobre el Imperio de Maximiliano, cuando en México se forjan las Instituciones políticas fundamentales que aún nos rigen. Es también, en esa época en que se libra la primera batalla en el tema que nos ocupa. Estaba en vigor la constitución de 1824, y el Acta de Reformas de 1847, cuando en 1851 don Teodosio Lares dicta sus magistrales Lecciones de Derecho Administrativo, en las cuales establece la distinción entre Gobierno y Administración Activa, jurisdicción Administrativa, separación de Poderes Administrativos y Judicial, conflictos de Jurisdicción, principalmente.

De dichas lecciones y de su innegable talento e influencia política en esa época controvertida de nuestra historia, dos años más tarde en 1853 se publicó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que en sus partes más importantes son:

Art. 1.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas; Art. 2.- Son cuestiones administrativas las relacionadas a obras públicas, ajustes y contratos celebrados por la Administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en materia de policía, comercio e industria que tenga por objeto el interés general de la sociedad; Art. 3.- Los Ministros de Estado, el Consejo, Los Gobernadores de los Estados y de Distrito y los Jefes Políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas; Art. 4.- Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo; Art. 6.- Las competencias de atribución entre la autoridad

administrativa y la autoridad judicial se decidirán por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, compuesta de dos Magistrados propietarios y dos Consejeros designados por el Presidente de la República; Art. 7.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividen, contra los Ayuntamientos o establecimientos Públicos que dependa de la Administración, sin antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda; Art. 8.- En el caso de embargo de bienes para el pago de las cantidades debidas al Erario, la demanda de dominio de tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales, sin haber presentado antes una memoria a la autoridad administrativa; Art. 9.- Los Tribunales Judiciales en ningún caso podrán despachar ni dictar providencias de embargo contra los cuales del Erario o bienes nacionales; Art. 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que debe verificarse es de resorte exclusivo de la Administración; Art. 13.- Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes, o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de las autoridades administrativas. Asimismo fue publicado el reglamento de la citada ley, integrada por diez capítulos.

Con la incipiente Ley Lares, en un ambiente político confuso y explosivo, auténtico laboratorio de ensaye de nuestras Instituciones Liberales y Republicanas, la Nación Mexicana busca su rumbo en un mar de intereses encontrados, invasiones extranjeras, luchas fratricidas, confusiones propias de un pueblo vivo que quiere convertirse en Nación independiente y singular. Esos fueron los tiempos de Lares.

Teodosio Lares, miembro del Partido Conservador, entre 1848 a 1853 fue Diputado y Senador. En 1850 fue Presidente del senado y forma parte del gabinete de Santa Anna, con el cargo de Ministro de Justicia en 1853.

En 1861, es Presidente de la Junta de Notables que acordó la forma de gobierno monárquico; En 1866, Maximiliano de Habsburgo lo designa jefe del Gabinete y a su vez Ministro de Justicia, funge como intermediario entre el Emperador y las tropas de Napoleón que lo abandonan, le propone que no abdique convenciéndolo; después de lo Acontecido en el cerro de las Campanas se exilia en la Habana y muere en la Ciudad de México en 1870. Los tiempos políticos de Lares no fructifican, las dictaduras centralistas y el grotesco imperio en los cuales se desenvolvió fueron sepultados por los federalistas y republicanos.

De cualquier otra forma, ha quedado sembrada la cimiento. La Administración Pública en su actuar, persiguiendo el interés público no es incompatible con la idea de justicia, sino que actuar debe estar sujeto a otro tipo de regulación normativa y juzgada por sus propios tribunales, sin que su actuación se detenga y lo obstruya.

Al inicio de nuestro siglo, y en nuestra Constitución de 1917, la situación aparentemente no varía, se sigue conservando el principio tradicional, sin embargo, en nuestra Carta Magna se encuentran dados los gérmenes de la expansión del Estado y por ende, de la Administración.

3.3 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Pasaron más de ochenta años de ese primer esbozo serio y justicioso de la Ley Lares, lapso suficiente para que las pasiones políticas se serenaran y se observara con claridad una Administración Pública en expansión y su necesidad de sujeción normativa a través de una rama especializada en el Derecho Administrativo, el Derecho Administrativo. Concomitantemente se observaron los problemas que a su actuar ocasiona y la conveniencia de una jurisdicción propia.

Durante el régimen presidencial de el General Lázaro Cárdenas, se promulga la Ley de Justicia Fiscal, que crea el Tribunal Fiscal de la Federación, gracias a la

visión de 3 jóvenes juristas mexicanos que la historia ya reconoce como los creadores e impulsores de dicha Ley, Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes llevaron al entonces Secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, los estudios y proyectos alusivos. Se introduce en México el Sistema Continental Europeo, conformándose con quince magistrados, funcionando en Pleno y cinco salas, tal como lo manifiesta Eduan Virues al señalar: “lo encontramos con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de la Federación del 27 de agosto de 1936, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de ese año para entrar en vigor el 1º de enero de 1937, en esta última fecha el Tribunal inicia su funcionamiento con quince magistrados funcionando en Pleno y cinco Salas, al primero lo integraron todos los magistrados, y las segundas funcionaron con tres magistrados cada una.”³⁷

Aquella Ley hizo más que crear el primer Tribunal Administrativo Moderno; ella adoptó además otras ideas renovadoras que flotaban en el ambiente con respecto al Poder Judicial y más concretamente acerca de la Suprema Corte, tales como el procedimiento oral, la facultad concedida al Pleno para uniformar la Jurisprudencia en caso de que las Salas dictasen Sentencias contradictorias; 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 lo estableció la Ley de Amparo de 1919.

Siendo los principios torales de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal:

1.- En la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial ordinaria.

2.- Nada se opone a la creación de Tribunales Administrativos, que aunque independientemente de la administración Activa, no se encuadran en el Poder

³⁷ HEDUAN VIRUÉS, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª edición actualizada por Ramón Muñoz. México, 2000. p. 128.

Judicial. Los fallos del Tribunal estarán sujetos al examen último de los Tribunales Federales en vía de Amparo.

3.- La garantía de juicio, exigida por el artículo 14 Constitucional, no es necesario que se tramite ante las autoridades judiciales, por lo que se reconoce la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, llevados por las autoridades administrativas.

4.- El órgano creado en un Tribunal, y ejerce funciones jurisdiccionales.

5.- El tribunal estará colocado en el marco del Poder Ejecutivo, pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad administrativa. Será de justicia delegada y autónomo.

6.- Los fallos que se pronuncien serán de nulidad, indicando concretamente el sentido del nuevo acto que debe dictarse.

7.- Es el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, y no al Estado.

8.- El tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos.

Con bastante claridad la exposición de motivos señala el objetivo de la ley: quiere el Ejecutivo exponer de manera precisa que su intento, a promulgar esta ley, es el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de Justicia Administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos.

Inicialmente, con el fin de que el Tribunal Fiscal tuviera autonomía en sus resoluciones, respecto de las autoridades administrativas, sus fallos se dictaban en nombre del Poder Ejecutivo.

Este Tribunal nace con competencia estrictamente limitada a la materia fiscal, puesto que el artículo de la Ley de Justicia Fiscal señalaba concretamente que se conocería de los juicios contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinara la existencia de un crédito fiscal. Lo fijarán en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; contra resoluciones que constituyeran responsabilidades administrativas en materia fiscal; contra sanciones por infracciones a leyes fiscales; contra cualquier resolución diversa que causara un agravio, en materia fiscal, no reparable por algún recurso administrativo; contra el ejercicio de la facultad económica coactiva; contra la negativa de la autoridad para devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido, y también se establecía competencia para nulificar una decisión administrativa favorable a un particular.

3.4 Evolución y Consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa.

En el año de 1938, es derogada la Ley de Justicia Administrativa y en su lugar entra en vigor el Código Fiscal de la Federación, conservando su misma competencia, sin embargo, ésta se va ampliando a través de Leyes especiales.

A partir de 1946, se adicionó un segundo párrafo a la citada fracción I, en el que se estableció un recurso ante la Suprema Corte contra sentencias de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de autonomía. Con ello quedaba salvaguardada la constitucionalidad del nuevo órgano.

Posteriormente, en 1967 se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I, para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad de que mediante Ley Federal, se puedan instituir Tribunales de lo Contencioso

Administrativo, autónomos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares.

A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación nace con una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

Así, a partir de 1942 se agrega la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal; en 1943 la materia de fianzas, en noviembre de 1944 se suman los asuntos relativos a cuotas obrero patronales y capitales constitutivos, al otorgársele el carácter de organismo fiscal autónomo al Seguro Social; en 1946 se agregó la materia fiscal del Distrito Federal; por su parte las pensiones y prestaciones sociales de las fuerzas armadas y la interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por el Ejecutivo, se agregaron en 1962; a partir de 1966 se incorporaron las materias de responsabilidades administrativas de los funcionarios o empleados de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; se agregó el conocimiento de los juicios en contra de resoluciones dictadas en materia de pensiones civiles; y por último, se puntualizó la competencia para conocer de los asuntos que señalaran otras leyes.

Por otra parte, a partir de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en 1971, las materias fiscales y de multas por violación a las disposiciones de las dependencias de dicha Entidad, las facultades correspondientes pasaron al conocimiento de ese Tribunal Administrativo.

Así mismo, a la creación del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, se otorgó también la competencia para conocer de los asuntos relativos a las aportaciones al mismo.

Por último, conforme a la expedición de la Ley Orgánica de ese Tribunal, en vigor a partir de 1967, se estableció con claridad que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía.

El 1º de enero de 1962 se reforma y adiciona el mismo Código Fiscal de la Federación citado, aumentando el número de magistrados a veintidós, para que el Presidente del Tribunal deje de formar parte de las Salas, salvo para suplir faltas temporales de alguno de sus magistrados que no excedieran de un mes.

Al iniciarse la vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el 1º de abril de 1967, el Tribunal conservó la misma estructura que se ha citado, pero el Presidente ya no pudo formar parte de las Salas.

“Con la puesta en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 2 de febrero de 1978, a partir del 1º de agosto de ese año se desconcentra la organización jurisdiccional con una Sala Superior y con sus Salas Regionales cuya estructura para cada caso ya fue señalada, la que con algunos cambios como consecuencia del crecimiento demográfico del país ha sufrido algunas modificaciones sobre todo en cuanto a la creación de las Salas Regionales tanto en la capital de la República como en el interior de su territorio, ello en observancia de su Ley Orgánica que se encuentra en vigor desde el 10 de enero de 1996.”³⁸

Además se prevé la regionalización del Tribunal al crear Salas Regionales y Sala Superior, se precisa también la competencia de ambas que era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto, así mismo prevé el recurso de revisión, siendo la Sala Superior la encargada de revisar las sentencias dictadas por la Salas Regionales.

En el año de 1983, se expidió el Nuevo Código Fiscal conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se

³⁸ Ibidem. p. 129.

incluye en este ordenamiento las disposiciones relativas a la Queja para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

En 1988, se realizan nuevas modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, suprimiendo la competencia de la Sala Superior para revisar las resoluciones de las salas Regionales mediante el recurso de revisión.

El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica le confieren, su competencia por la materia derivan de dicha compilación, como de las leyes especiales que le permiten conocer y resolver de conflictos fiscales y administrativos de la esfera federal, tales como: Ley del Seguro Social, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley Federal de Instituciones de Finanzas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Código Fiscal de la Federación, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras materias.

Formalmente, es un órgano administrativo, porque está situado en el marco del Poder Ejecutivo Federal, de tal manera que de ahí viene la convicción de ser un tribunal de naturaleza administrativa. Materialmente, es un órgano jurisdiccional, porque conoce y decide sobre las controversias suscitadas entre la Administración Pública Federal y los particulares. Es un Tribunal de Justicia delegada, toda vez que cuenta con la autonomía suficiente para dictar sus fallos, pues no está supeditado para actuar a ninguna autoridad administrativa federal.

Es un Tribunal de anulación, porque sus sentencias por lo común declaran la nulidad o la validez de los actos administrativos controvertidos y en ciertos casos ordenan la reposición del procedimiento discutido para que cumpla con las formalidades legales que lo rigen, ello sin perder de vista que recoge algunas características de los tribunales de plena jurisdicción pero, que no lo hace perder su

naturaleza de anulación, sobre todo cuando la resolución respectiva señala las bases conforme a las cuales debe dictarse un nuevo acto administrativo, pero no puede ejecutar el sentido de sus sentencias.

Es un organismo jurisdiccional colegiado porque se integra de varios magistrados, que actúan por medio de su Sala Superior, compuesta por un Pleno y por dos Secciones, así como por las Salas Regionales, quienes podrán emitir sus resoluciones por unanimidad o mayoría de votos. La organización, competencia y funcionamiento se rige por su Ley Orgánica, y el procedimiento relativo al juicio de nulidad debe substanciarse y resolverse en acatamiento a las prescripciones del Código Fiscal de la Federación, aplicándose supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es incompetente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de cuestiones de inconstitucionalidad de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o de alguna de sus Cámaras, sobre reglamentos administrativos expedidos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, de inconformidades de actos políticos o de gobierno del mismo Poder Ejecutivo; sobre resoluciones o actos dictados por los tribunales judiciales federales o locales, así como los que formulen otros tribunales administrativos; de los emitidos por el Poder Legislativo como consecuencia de un juicio político; de actos regulados por el derecho privado y penal.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan en contra de las siguientes resoluciones definitivas: las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomas en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases de su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados en el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado; las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; las que causen agravio en materia fiscal distinto a los señalados; las que

nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejercicio, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o 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 de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados, relacionadas con créditos, bienes o recursos de propiedad federal y participables a dichas entidades públicas; las que dicten las autoridades administrativas federales negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se refiere prácticamente a lo que tradicionalmente se ha conocido como el pago de daños y perjuicios por responsabilidad civil de los servidores públicos, siendo optativa la demanda, por la vía judicial o administrativa; las que dicten en materia de comercio exterior; las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las que se dicten en el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y las señaladas en las demás leyes administrativas federales.

Con las reformas efectuadas a la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000, además de haber efectuado el cambio de denominación del Tribunal, amplía su competencia material a casi la totalidad de las materias que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en virtud de

que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo referido, dicho órgano jurisdiccional es competente para conocer de las resoluciones que se dicten en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En esta medida, si dicho ordenamiento procedimental, de acuerdo con su artículo 1º se aplica a los actos procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y a los organismos descentralizados, por los actos de autoridad que realicen, por los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y por los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, con exclusión de las materias que en el mismo se establecen.

Las resoluciones se considerarán definitivas, cuando se haya resuelto previamente el recurso administrativo respectivo, cuando no admita o no exista dicho medio de defensa, o que su interposición sea optativa. Dicho Tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades administrativas para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias que se han señalado como de su competencia.

La Sala Superior

Se compone de once Magistrados y actuará en Pleno y en dos Secciones, del primero, se integra por dichos Magistrados y bastará la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar; las segundas se integran de cinco magistrados y bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que pueda sesionar.

Dice el artículo 16 de la Ley Orgánica referida que, es competencia del Pleno designar entre sus integrantes al Presidente del Tribunal, señalar la sede y el número de Salas Regionales; resolver los conflictos de competencia entre las Salas Regionales; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal; ejercer la facultad de atracción en aquellos juicios que sea necesario su conocimiento y resolución para la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento, o fijar los elementos constitutivos de una obligación tributaria; resolver los incidentes y recursos de su

competencia; resolver sobre las excitativas de justicia, de los impedimentos, excusas y recusaciones de los magistrados; dictar las medidas necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados, y aplicar en su caso las sanciones correspondientes con las excepciones que marca la ley; cambiar de adscripción a los magistrados del Tribunal; expedir el Reglamento Interior del Tribunal, entre otras.

Las Salas Regionales

“Están integradas de tres magistrados cada una, para que puedan sesionar será indispensable la presencia de dichos miembros y para resolver bastará la mayoría de votos. El territorio nacional se divide en once regiones, conocidas como: Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, del centro, de Hidalgo-México, del Golfo-Centro, de Guerrero, del Sureste, Peninsular y Metropolitana, en el artículo 28 de la comentada Ley Orgánica se precisa la competencia territorial para identificar a los Estados que la componen, en cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno del Tribunal, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.”³⁹

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que la Ley Orgánica de dicho Tribunal le confiere el Tribunal en comentario se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

³⁹ BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal Mexicano. 6ª edición, Edit. Harla, México, 1993. p. 77.

3.5 Facultades de los Magistrados Instructores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Normativamente tenemos que las atribuciones concedidas al Magistrado Instructor se encuentran establecidas en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, además de que dichas atribuciones deberán ejercerse necesariamente dentro los márgenes delimitados en dicho ordenamiento.

Por otro lado y con el propósito de que el juzgador pueda cumplir debidamente con sus atribuciones dentro del proceso, el Código Fiscal de la Federación, distingue aún más las actividades que le son propias.

Así tenemos que los artículos 197 segundo párrafo y 198 del Código Fiscal de la Federación, facultan al magistrado instructor, para designar representante común en el caso de que sean dos o más los interesados jurídicos en la resolución.

De igual forma en su artículo 205, consagra el deber de los magistrados a excusarse en los supuestos consignados en el mismo precepto.

Por lo que hace a la presentación de la demanda el artículo 208 penúltimo párrafo, faculta al magistrado a desechar por improcedente la demanda, cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, y VI del mismo artículo, que por omitir datos, el magistrado desechará por improcedente.

Por otra parte, el artículo 209 en su penúltimo párrafo, se faculta al magistrado a tener por no presentada las pruebas en el caso de que no se hubiese dado cumplimiento al requerimiento dentro del término indicado.

Por otra parte, el artículo 221, se faculta al magistrado instructor en cuanto hace a la acumulación de dos o más juicios, a tramitarla de oficio.

De igual forma el artículo 222, penúltimo párrafo, faculta al magistrado instructor, en el caso de la acumulación de dos o más juicios a suspender el procedimiento siempre y cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiese cerrado la instrucción o por encontrarse en diversas instancias, asimismo el último párrafo también lo faculta para decretar la suspensión del procedimiento en el juicio, a petición de parte o aun de oficio, cuando se controvierta un acto contra el cual no proceda el recurso de revocación y que por su conexidad a otro impugnado con antelación a dicho recurso.

Para el caso del trámite del incidente de suspensión de la ejecución consagrado en el artículo 228, se faculta al magistrado instructor para poder decretar la suspensión provisional de la ejecución.

De igual forma, dentro del incidente de autenticidad de documentos artículo 229 establece que, Si alguna de las partes sostiene la falsedad de un documento firmado por otra, se faculta al magistrado instructor para citar a la parte respectiva para que estampe su firma en presencia del secretario.

En el ofrecimiento y admisión de pruebas el artículo 230 faculta al magistrado instructor para poder acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

Para el caso de desahogo de pruebas, en específico en la prueba testimonial que se regula en el artículo 232, se faculta al magistrado para formular preguntas al testigo; en el caso de desahogo mediante exhorto, se faculta al magistrado para repreguntar, de igual forma, se faculta al magistrado instructor para solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal, a fin de desahogar la probanza.

Por otra parte, dentro del artículo 233, se otorga la facultad para hacer valer medidas de apremio como la multa de hasta el monto del equivalente al salario

mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al trimestre a los funcionarios omisos cuando la autoridad no sea parte del juicio.

Entre otras de las facultades de los magistrados instructores, contenidas en el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 298 bis, otorga la facultad de no exigir depósito para suspender la ejecución en contra del cobro de contribuciones para garantizar el interés fiscal, cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor, según apreciación del magistrado.

Por otro lado, tenemos que las atribuciones concedidas al Magistrado Instructor establecidas por el ya citado artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es de resaltar la contenida en la fracción IV.- Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que las atribuciones del Magistrado Instructor se encuentran comprendidas en primer plano en la Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y así también por el diverso ordenamiento legal como lo es el Código Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO IV

PROCESO EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

El inicio del estudio de una disciplina jurídica, nos exige previamente, una noción de la misma. En consecuencia, por nuestra parte, podemos conceptualizar al Derecho Procesal Fiscal, diciendo que es un conjunto de normas jurídicas, que regulan el juicio en que se resuelven las litis, que se originan por una parte entre los contribuyentes, con motivo de la exigencia de las contribuciones, y por la otra el Fisco, con la facultad de exigir las, resolviendo el órgano jurisdiccional, a través de un procedimiento en el que operan principios e instituciones especiales, que surgen y se ejercitan en el proceso, debido a la trascendencia del acto impositivo en el juicio tributario.

Respecto al proceso en materia administrativa, podemos decir que, éste es el conjunto de actos que realizan conforme a ciertas normas para producir un acto administrativo así como, la ejecución que se realiza de manera voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internos o externos, esto, con el propósito de lograr su creación o ejecución.

Lo anterior es así, debido a que el Código Fiscal de la Federación, regula el proceso de nulidad fiscal; es decir, el proceso a través del cual se puede pretender la anulación de un acto o de una resolución de carácter fiscal. Sin embargo y al examinar la organización y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede conocer no solo de estos procesos, sino también de ciertos procesos administrativos de plena jurisdicción los cuales se deben tramitar conforme a las reglas del Código.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema, será oportuno precisar lo siguiente.

4.1. Concepto de Proceso

El término proceso significa, en su acepción genérica, una serie de fenómenos que íntimamente unidos ocurren en el tiempo y en el espacio.

De acuerdo con el maestro Jacinto Pallares, la palabra proceso proviene del procedo, que significa avanzar; según González Blanco y Rosenberg deriva de la palabra procesu; para Eduardo B. Carlos proviene del término *procedere* (avanzar, caminar, recorrer) y según Couture, del griego *prosekxo* (venir de atrás hacia delante).

No obstante, no debe perderse de vista que tal como lo indica Menéndez Pidal y Prieto-Catro, la voz proceso es el término, relativamente moderno, de origen canónico, que constituye a la palabra romana *iudicium*, con la que se designaba la institución pública encaminada a la definición, aseguramiento y ejecución y ejecución del derecho material.

De manera general, podemos decir que el Derecho Procesal, es “el conjunto de disposiciones que regulan la sucesión concatenada de los actos jurídicos realizados por el Juez, las partes y otros sujetos procesales, con el objeto de resolver las controversias que se suscitan con la aplicación de las normas de derecho sustantivo.”⁴⁰

Desde el punto de vista histórico, las disposiciones procesales que han tenido trascendencia en nuestro ordenamiento jurídico son las que tuvieron vigencia durante la época colonial, en virtud de que las de origen precortesiano poco influyeron con posterioridad a la conquista, y se aplicaron en forma muy restringida a través de su reconocimiento por las leyes españolas.

⁴⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. P-Z. 10a edición. Edit. Porrúa-UNAM, México, 2000. p. 1082.

Brevemente puede afirmarse que debido a la conjunción de la tradición hispánica colonial y la influencia del derecho angloamericano, el proceso administrativo posterior a la independencia estuvo vinculado a las normas procesales civiles, ya que los conflictos contra las autoridades administrativas se planteaban ante los tribunales ordinarios, y por conducto de los procedimientos reglados por los códigos procesales civiles. “Hubo dos intentos de introducir el sistema francés del contencioso administrativo atribuido a un Consejo de Estado, por las leyes sobre lo contencioso administrativo y sus respectivos reglamentos, de 25 de mayo de 1853 y 12 de octubre de 1865. Restablecida la República, a partir de 1867 se continuó el sistema judicialista, planteándose los conflictos ante los tribunales civiles y a través de los Códigos Procesales de esa materia, hasta que se introdujo el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que inició la evolución hacia el establecimiento de un proceso administrativo especializado.”⁴¹

Con el objeto de describir de manera panorámica los diversos sectores del ordenamiento procesal mexicano, éste puede dividirse en tres categorías: “a) el Derecho Procesal Dispositivo, regido de manera predominante por citado principio, y que comprende a las normas procesales civiles y mercantiles; b) el Derecho Procesal Social, orientado por el principio de justicia social o de igualdad por compensación, según la gráfica expresión del ilustre procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, dentro del cual podemos agrupar las disposiciones procesales laborales, agraria y de la seguridad social y, finalmente, c) el Derecho Procesal Inquisitivo, en el cual quedan comprendidos los preceptos procesales penales, militares, administrativos y familiares, así como los de carácter constitucional.”⁴²

Para la doctrina del Derecho Fiscal o propiamente Derecho Tributario, ha sido motivo de estudio, como un aspecto específico de su contenido temático, lo que tradicionalmente se ha dado en llamar, “Derecho Tributario Sustantivo o Material y el de índole Administrativo Formal o Procedimental”; el primero de

⁴¹ Ibidem. p. 1083.

⁴² OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. 10ª edición, Edit. Harla, México, 2000. p. 173.

ellos, se refiere a un conjunto de normas jurídicas y principios doctrinales de Derecho Público, que regulan y estudian todo lo concerniente a la obligación contributiva, desde su establecimiento, nacimiento, determinación y pago de la misma, para que con su producto el Estado pueda hacerle frente a las diversas tareas sociales, que vienen a constituir lo que conocemos como gasto público; el segundo, se encarga de estatuir la serie de preceptos jurídicos concernientes al control, administración y exigibilidad del mencionado deber, para evitar la evasión, alteración u omisión de las obligaciones de hacer, de no hacer y de tolerar, del sujeto pasivo principal y de los responsables solidarios de la prestación fiscal en cuestión. Señalando al respecto el maestro Briseño Sierra "El concepto de proceso trasciende hasta la legislación y la experiencia, porque de él depende que pueda distinguirse entre el instar en el procedimiento del recurso administrativo y el instar de la acción ante el tribunal."⁴³

4.2. Proceso y Procedimiento

Debido a la complejidad respecto a los términos proceso y procedimiento, es conveniente, por razones didácticas, citar al jurista español A. Zamora que dice: "Los términos proceso y procedimiento (y aún algunos otros, como litigio, pleito, causa y juicio) se emplean con frecuencia, inclusive por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso (v. g., el que se utiliza para la extradición). El proceso se caracteriza por una finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede en el orden administrativo o en el legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la

⁴³ BRISEÑO SIERRA, Humberto, op. cit. P. 295

unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, el de una fase o fragmento suyo (vgr., procedimiento incidental o impugnativo)⁴⁴.

Por otro lado el maestro Nava Negrete nos dice que la separación entre procedimiento y proceso, se hace “connotando al proceso teleológicamente y al procedimiento formalmente. De éste se dice que es la serie o sucesión de actos regulados por el Derecho; una coordinación de actos en marcha relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso y el de una base o fragmento suyo; expresa la forma exterior del proceso y la manera como la ley regula las actividades procesales, la forma, el ritmo a que éstas deban sujetarse. De aquél se afirma ser un concepto teleológico, el complejo de actividades de aquellos sujetos-órgano jurisdiccional y partes encaminados al examen y actuación, en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio.”⁴⁵

Por lo que resultaría pertinente mencionar que la función gubernamental puede tener tres características siendo la legislativa, la judicial y la administrativa según el órgano o individuo que lo realiza y siguiendo un procedimiento previsto en la ley para llevarlo a cabo. Así se tiene un proceso legislativo que es el que llevan a cabo los depositarios del Poder Legislativo y cuyo producto es la ley, procedimiento que se encuentra plasmado en el artículo 72 Constitucional.

Por lo que se refiere al proceso judicial éste se lleva a cabo ante los tribunales establecidos por la ley e impulsado por los justiciables que desean obtener justicia en sus controversias como lo afirma el maestro Alcalá Zamora “Todo proceso, arranca de un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido

⁴⁴ Cít. Por. PORRAS Y LOPEZ, Armando. Derecho Procesal Fiscal. Editorial. Textos Universitarios.S.A. 1949 México. D.F. Págs.192,193.

⁴⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. El Procedimiento Administrativo. 3ª edición, Edit. Porrúa. México, 1990. p. 212.

(procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia), de la que se deriva un complemento (ejecución)".⁴⁶

Por último, la función administrativa en cambio se realiza a través de un procedimiento que debe seguirse ante la administración como garantía de legalidad de sus acciones frente a los administrados.

Por lo tanto, el término proceso, ya como relación o como situación, es principio o idea jurídica directriz, en tanto que el procedimiento es la realización plena, concreta, sucesiva, de los actos jurídicos del proceso. El proceso es un sistema para el desarrollo de la actividad jurisdiccional, en tanto que el procedimiento es la forma real, concreta, material, del desenvolvimiento del proceso. El proceso es lo abstracto, en tanto que el procedimiento es lo concreto.

Por lo anterior, puede distinguirse la diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo que según el maestro Alfonso Nava Negrete señala que "el procedimiento administrativo es el cause legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa y el proceso administrativo es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por una acto o una resolución administrativa que se reputa de ilegal".⁴⁷

Todo procedimiento, y por ende el fiscal, se integra por actos de trámite y actos definitivos o resoluciones definitivas, cuya diferencia consiste en que el primero es un acto de impulso en el procedimiento y el segundo es el acto que pone fin al procedimiento y resuelve el asunto correspondiente. Igualmente, en todo procedimiento, el fiscal incluido, debe haber tres momentos:

⁴⁶ AICALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. proceso autocomposición y autodefensa, núm. 44, 2ª edición, México. UNAM, 1970. P.P 103

⁴⁷ Ibidem. NAVA NEGRETE, Alfonso. El Procedimiento Administrativo. P. 212.

- a) **“Expositivo.** Es el momento de iniciación en el que se informa a la parte o partes involucradas sobre la materia del propio procedimiento, o bien, en el que se plantea la pretensión y, en su caso, se fija la litis cuando se trata de una controversia.
- b) **Probatorio.** Es el momento en el que se deben aportar los elementos de convicción y, en su caso, los alegatos.
- c) **Decisorio.** Es el momento en el que se pone fin al procedimiento al resolver el asunto correspondiente.”⁴⁸

Sobre este punto, que se relaciona con el derecho fundamental de audiencia de los individuos, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

“Entendemos por fase oficiosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos que realiza el fisco por propia iniciativa y que determinan su voluntad al decidir sobre la aplicación de la ley tributaria a un caso concreto, así como los actos jurídicos que realiza el contribuyente por propia iniciativa para cumplir con sus obligaciones fiscales. El procedimiento fiscal oficioso por su contenido o finalidad puede ser de simple tramitación, cuando desemboca en la decisión administrativa sobre la existencia o inexistencia de una obligación fiscal sustantiva o formal o cuando se trata del incumplimiento del contribuyente con sus obligaciones fiscales; de ejecución, cuando desemboca en el cumplimiento forzoso del sujeto pasivo con su obligación; y de sanción, cuando desemboca en el castigo de los ilícitos fiscales.”⁴⁹

En cuanto a la fase contenciosa del procedimiento, ésta se caracteriza por estar regida por el principio dispositivo que consiste, básicamente, en que corresponde al afectado iniciar e impulsar el procedimiento, estando impedida la autoridad para actuar de oficio, salvo casos excepcionales señalados en la ley.

⁴⁸ Ibidem, p. 213.

⁴⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 9ª edición. Edit. Porrúa, México, 1996. p. 271.

Este principio, nos dice Couture, “se basa en la suposición absolutamente natural, de que en aquellos asuntos en los cuales sólo se dilucida un interés privado, los órganos del poder público no deben ir más allá de lo que desean los propios particulares.”⁵⁰ Adaptando la idea de Couture al campo fiscal, tenemos que esta fase del procedimiento es esencialmente dispositiva porque el interés que procura es fundamentalmente un interés particular.

Entendemos por fase contenciosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos conforme a los cuales se impugna un acto del fisco cuando hay oposición legítima entre el interés público y el privado y que finaliza con la resolución de la controversia. Esta fase abarca el recurso administrativo, el juicio de nulidad y el juicio de amparo y su finalidad es el control de la legalidad de los actos del Estado en la materia fiscal.

La tramitación del procedimiento fiscal se lleva a cabo ante autoridades administrativas o jurisdiccionales, según se trate de la fase oficiosa o contenciosa del procedimiento. Para los efectos de esta distinción son autoridades administrativas aquéllas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos correspondientes de las entidades federativas y municipios.

“Las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras. Las primeras son las que tienen a su cargo la administración de los tributos y, por lo tanto, para la ejecución de las leyes impositivas son las que efectúan las interpretaciones legales, las determinaciones de tributos, la resolución de consultas, etc. Las segundas son las que únicamente recaudan los tributos y ejecutan en la esfera administrativa las órdenes o resoluciones de las autoridades administradoras.”⁵¹

⁵⁰ COUTURE, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 3ª edición, Edit. Cajica, Puebla, México, 2001. p. 198.

⁵¹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª edición, Edit. Oxford, México, 2002. p. 209.

Las autoridades jurisdiccionales son aquéllas que en los términos de la ley ejercen jurisdicción, es decir, tienen a su cargo dirimir las controversias entre el gobernado y el fisco, cuando existe una oposición legítima de intereses con motivo de la aplicación de la ley tributaria. Estas autoridades se clasifican en administrativas y judiciales, según formen parte del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, es decir, la clasificación atiende exclusivamente al aspecto formal u orgánico de la autoridad, ya que desde el punto de vista material ambas ejercen una función jurisdiccional, como ha quedado dicho y se corrobora con los siguientes conceptos que tomamos del Diccionario de Derecho Usual de Cabanellas:

“Jurisdicción. La potestad de conocer y fallar en asuntos civiles, criminales o de otra naturaleza, según las disposiciones legales o el arbitrio concebido.

Por otra parte, puede distinguirse la jurisdicción en perteneciente al orden judicial y al orden administrativo. También en común u ordinaria, y especial o privilegiada y por último, en acumulativa y privativa, según que se limite más o menos al conocimiento de un solo negocio.”⁵²

“Jurisdicción Administrativa. Es la potestad que reside en la Administración, o en los funcionarios o cuerpos que representan esta parte del Poder Ejecutivo, para decidir sobre las reclamaciones a que dan ocasión los propios actos administrativos. La jurisdicción administrativa se divide en contenciosa y voluntaria. La primera es el derecho o potestad que se tiene en el orden administrativo para conocer y sentenciar con las formalidades de un juicio en los asuntos contenciosos administrativos; esto es, aquellos en que hay oposición legítima entre el interés público y el privado, o bien, las reclamaciones u oposiciones de los que se creen perjudicados en sus derechos por los actos de la Administración. La jurisdicción administrativa voluntaria es la que se ejerce por reclamación de uno o varios particulares, sin controversia ni figura de juicio, para

⁵² Semanario Judicial de la Federación. T. XI. Vol. III. 2a Sala. Novena Época. Marzo-Abril, México, 2001. p. 1301.

atacar los actos emanantes del poder discrecional de la Administración, y que hieren, no los derechos, sino los intereses de los reclamantes.”⁵³

Las autoridades jurisdiccionales administrativas pueden ser una dependencia del órgano del Estado que tiene a su cargo la ejecución en la esfera administrativa de las leyes tributarias, o un tribunal administrativo dotado de plena autonomía. La primera conoce y resuelve los recursos administrativos en tanto que la segunda los juicios administrativos.

En la doctrina se discute si la autoridad administrativa, al resolver un recurso administrativo, ejecuta un acto jurisdiccional o administrativo. Sobre este particular existen fundados argumentos a favor de una y otra solución (Gabino Fraga en su obra *Derecho Administrativo* hace relación de ellos), “sin que se haya llegado a un criterio unánime. Nuestra opinión es en el sentido de que en lo extrínseco o formal, indudablemente que se trata de un acto administrativo; pero en lo intrínseco o material, igualmente es indudable que se trata de un acto jurisdiccional.”⁵⁴ Esto último es así, porque la autoridad administrativa, para resolver el recurso administrativo, ineludiblemente debe analizar la legalidad del acto impugnado a la luz de las alegaciones y pruebas aportados por el recurrente, para así decidir en su pronunciamiento si es legal la pretensión del fisco contenida en el acto materia del recurso y, por tanto, debe prevalecer; o si es procedente la pretensión del particular contenida en su recurso y debe quedar sin efecto el acto de la autoridad por ilegal.

La influencia del tiempo en el procedimiento fiscal, es de importancia decisiva, pues la eficacia y efectos de los actos de la autoridad y del particular dependerán de la oportunidad con que se efectúen. En el caso de la autoridad, por ejemplo, si no ejercita en tiempo sus facultades de comprobación, éstas se extinguen por caducidad, no siéndole ya posible verificar la situación fiscal del contribuyente o no pudiendo ya determinar diferencias del impuesto. En el caso

⁵³ *Ibidem.* p. 1038.

⁵⁴ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 12ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 197.

del particular puede resultar extemporánea su gestión o trámite, ya sea la presentación de un aviso; de una declaración; de un recurso; etc.

4.3. Procedimiento Contencioso Administrativo.

Uno de los grandes aciertos de nuestra organización constitucional y jurídica, es la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto en la esfera Federal como Estatal, siguiendo como inspiración el modelo ideado por la doctrina y la legislación francesa, pero adoptados a los propios moldes y tradiciones del sistema legal nacional, que tiene gran influencia judicialista y angloamericana.

Cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se estimó que violaba los preceptos constitucionales que establecen la división de poderes, alegando que el Poder Judicial, es el único que se encuentra facultado para resolver toda clase de controversias incluyendo a las de naturaleza fiscal; sin embargo, con el correr de los años y apoyándose también en la doctrina de la división de poderes, se alcanzó la convicción de que dentro del seno del Poder Ejecutivo, si se pueden instituir tribunales de naturaleza administrativa, para conocer y resolver conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares por actos ilegales de aquélla, por lo cual fue necesario elevar a rango constitucional su naturaleza jurídica, para desterrar dudas y contradicciones, es así como su propia historia nos da importantes datos de su evolución y validez institucional, y ese respaldo, ha permitido ampliar su organización y competencias, y en la última década del presente siglo "se han fundado diversos Tribunales de lo Contencioso Administrativo en la República Mexicana que son una clara muestra de su avance estructuralista; no perdiendo de vista que los pioneros son: el Tribunal Fiscal de la Federación, fundado por su ley de 1936; el Tribunal Fiscal del Estado de México, instituido en 1958, actualmente denominado Tribunal de lo Contencioso

Administrativo; y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que nació en el año de 1971.”⁵⁵

Aunque originalmente dichos organismos jurisdiccionales comenzaron a conocer de conflictos fiscales suscitados entre los particulares y la Administración Pública, su competencia se ha ido ampliando paulatinamente para atender toda clase de controversias administrativas; así mismo su autoridad de varios de ellos ha cambiado de simple anulación a lo que se conoce como de plena jurisdicción, ya que sus sentencias han pasado de su sentido declarativo a ser de condena. “No obstante, se esperan más avances empezando por el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde el 1º de enero del 2001 se le llama Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que ya sea de plena jurisdicción, así como de otros que se encuentran en las mismas condiciones, como simples tribunales de anulación. Porque sigue siendo titubeante su naturaleza jurídica de aquél, entre la anulación y la plena jurisdicción.”⁵⁶

El Contencioso Administrativo es un juicio que se entabla ante un organismo jurisdiccional ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo o de Poder Judicial, que tiene por objeto resolver una controversia suscitada entre un particular y una autoridad administrativa, como consecuencia de un acto o resolución dictada por esta última y que lesiona los derechos o intereses del primero.

Es una controversia que se promueve a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional y que puede ser el gobernado o la Administración Pública, y que por regla general se ataca un acto administrativo que lesiona el interés jurídico del demandante, y para ese efecto el procedimiento respectivo comienza con la presentación que por escrito se haga de la demanda conducente, y se desarrolla en varias etapas constituidas por la admisión de esa promoción, el

⁵⁵ SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 8ª edición. Edit. Porrúa, México, 1999. p. 291.

⁵⁶ *Ibidem*. p. 292.

emplazamiento a la parte de la demanda y a los terceros si los hay para el efecto de que contesten la demanda dentro del plazo que marca la ley y puedan alegar lo que a su derecho convenga, continúa con el desahogo de las pruebas ofrecidas en la audiencia de ley, la recepción de alegatos, el cierre de la instrucción y la emisión de la resolución respectiva que debe notificarse en tiempo a las partes interesadas, con ello termina dicha secuela procedimental.

El órgano jurisdiccional, es aquél que conforme a derecho está dotado para conocer y resolver las controversias de naturaleza administrativa, y para cumplir sus funciones está revestido de la autoridad necesaria para declarar el derecho a favor de la parte que le asista y ello se demuestra con la sentencia que recaiga a cada conflicto.

Sostiene Héctor Fix Zamudio, “que por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias surgidas entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta institución en el Derecho Mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.”⁵⁷

Debido a la tradición jurídica romana-canónica o continental europea, razón por la cual los principios que rigen a los diversos procesos jurisdiccionales en sus diversas ramas, se presentan de manera similar de alguna u otra forma en cada uno de ellos, no siendo la excepción el procedimiento contencioso administrativo que se instrumenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, existen diversos principios en el procedimiento contencioso administrativo y alguno de ellos no son comunes con los otros procesos.

⁵⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor. El Contencioso Administrativo. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 2000. p. 287.

Por lo que respecta al procedimiento Contencioso Administrativo, los principios son los de: *definitividad, iniciativa de las partes e impulso procesal, concentración, eventualidad, consumación procesal, economía procesal, publicidad, legalidad y congruencia.*

De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en nuestro país, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores: "a) En primer término, determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los Jueces ordinarios. b) Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata."⁵⁸

El maestro Andrés Serra Rojas conceptúa al contencioso administrativo de la siguiente forma: "Es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa."⁵⁹

La jurisdicción contencioso administrativo, como jurisdicción especial para unos y como función ordinaria para otros, puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

Formalmente el contencioso administrativo está constituido por el conjunto de los órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, estos tribunales pueden ser judiciales o administrativos.

⁵⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor. *El Contencioso Administrativo*. Op. cit. P. 288.

⁵⁹ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. 10ª edición, Edit. Porrúa. México, 1996. P. 527.

Materialmente el **contencioso administrativo** se **caracteriza** cuando se origina un litigio o controversia **entre un particular agraviado en sus derechos y la administración que realiza el acto lesivo**. Lo cual se refiere a la **esencia del pleito, juicio o controversia**.

“En nuestro país, el **Tribunal Fiscal de la Federación**, ha cambiado de nombre, por reformas y adiciones que se le hicieron a la **Ley Orgánica** respectiva, publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** el 31 de diciembre del 2000, para entrar en vigor el 1º de enero del 2001, llamándose **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, en consecuencia esa nueva denominación se hace propia para todos los ordenamientos **legales** que se ocupan de regular la organización, competencia y procedimiento **ante el mismo organismo jurisdiccional**.”⁶⁰

Es competente para **conocer** del procedimiento por **virtud** del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos de la **Administración Pública** en materia fiscal federal, este **procedimiento** es la esencia de lo que se conoce como: **juicio contencioso administrativo, controversia de naturaleza tributaria, segunda instancia de los medios de defensa en el rubro fiscal, recurso jurisdiccional ordinario**.

La Doctora Dolores Hedúan Virués, sostiene que “el **contencioso administrativo** implica atribuir a un tribunal situado fuera del **Poder Judicial** verdadera jurisdicción para **dirimir** conflictos surgidos entre los **particulares** y los **órganos del Poder Ejecutivo**, a fin de que los actos de éste queden sometidos al **juzgamiento** de ese tribunal; **implica** también la **independencia** de éste frente a los demás **órganos del propio Poder Ejecutivo** y requieren los **Juzgadores** el conocimiento especializado de la actuación de esos **órganos**. **Constituye** así una de las dos vías de **autocontrol de la legalidad** de los actos administrativos que por la **delegación absoluta** de una **porción** de la **soberanía interior del Poder Público**, en

⁶⁰ Cit. Por SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Op. cit. p. p. 570 y 571.

ejercicio de la cual el Tribunal Fiscal de la Federación puede sentenciar libremente.”⁶¹

Son partes en el juicio: el demandante, tiene este carácter la persona física o moral que promueve la demanda; los demandados, podrán ser por un lado la autoridad que dictó la resolución impugnada, por el otro el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procurador General de la República o Procurador General de Justicia del Distrito Federal, de la que depende la autoridad que emitió o ejecutó el acto discutido; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación; el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

No procederá la gestión de negocios, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación que le fue otorgada en escritura pública o carta poder firmada antes dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal. En los juicios que se sigan ante el mismo organismo jurisdiccional no habrá lugar a condenación de costas, cada parte será responsable de sus propios gastos.

“Con las reformas y adiciones impresas al precitado dispositivo legal 11 de su Ley Orgánica, desde enero del 2001, su fracción XIII, dice “las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos. La fracción XIV ordena, “las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.” A su vez la fracción XV, preceptúa, “las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.”⁶²

⁶¹ HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*. 3ª edición, Edit. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. 2ª edición, Edit. Porrúa, México. 1990. p. 970.

⁶² SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Op. cit. p. 269.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra de las resoluciones negativas fictas que se configuren por el silencio administrativo, en las materias administrativa y fiscal que se han indicado, o por la negativa de una autoridad a expedir la constancia de haberse dado la resolución positiva ficta. Lo expuesto nos conduce a sostener que la competencia por la materia del Tribunal en cuestión se está generalizando a diversos rubros administrativos federales, lo cual es loable ante los reclamos tradicionales de la población.

Las resoluciones se considerarán definitivas, cuando se haya resuelto previamente el recurso administrativo respectivo, cuando no admitan o no exista dicho medio de defensa, o que su interposición sea optativa. Dicho tribunal conocerá de los juicios que promuevan las autoridades administrativas para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular, siempre que esas resoluciones sean de las materias que se han señalado como de su competencia.

4.4. La prueba en el Procedimiento Contencioso Administrativo

“El procedimiento Contencioso Administrativo, se regia originalmente en la Ley de Justicia Fiscal por el principio de oralidad y por ende el principio de inmediatez, al predominar la palabra en la audiencia de ley y el contacto personal del juzgador con las partes.”⁶³

Al transcurrir de los años, la práctica de las audiencias cayó en desuso por la inasistencia de las partes y fue suprimida la audiencia con la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1983.

Actualmente los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rigen por lo dispuesto en el Título VI “ Del Juicio Contencioso Administrativo” del Código Fiscal de la Federación y, vista la reforma

⁶³ NAVA NEGRETE, Alfonso, legislación comparada de justicia administrativa, 1987, s/n de edición, impreso por el Departamento de Gráficas de la S.H.C.P., México, D.F.. México. p.66

que entro en vigor el 1 de enero de 1996, por los Tratados Internacionales de que México sea parte. De conformidad con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se regirán por las disposiciones de dicha compilación, sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales del que México sea parte. Para no repetir todo el contenido de un Código de Procedimientos Civiles se consigna, en la segunda parte el primer párrafo a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre y cuando sus normas no contravengan el procedimiento contencioso administrativo respectivo.

De tal manera que el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal se hizo más acorde a la tradición jurídica canónica romana, al regirse por el procedimiento de mediatez tan común en el "derecho escrito"⁶⁴ al regirse casi exclusivamente por la forma escrita al desarrollarse los diversos actos procesales, y en consecuencia a una gran producción y acopio de documentos.

En todos los procesos, incluyendo el contencioso administrativo que regula el Código Fiscal de la Federación, se realizan en dos etapas, la instructiva y la resolutive, de lo que podemos decir que la etapa de instrucción, a su vez, se divide en tres fases: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

Así tenemos que, en la fase probatoria las partes contendientes en el proceso, ofrecen al juzgador los diferentes medios de prueba con las que pretenden demostrar sus pretensiones. En el contencioso administrativo, no existe en forma tajante esa división de fases que integran el procedimiento probatorio, como sucede en otros procesos (civil, laboral, penal); por lo cual, la fase de ofrecimiento, con base en el principio de celeridad, que rige al procedimiento contencioso administrativo, en el Código Fiscal de la Federación se ha dispuesto que el actor al formular su demanda, como requisito de la misma, deberá ofrecer en ella sus

⁶⁴ PONCE GOMEZ, Francisco. Los principios procesales aplicados al juicio de nulidad. Ponencia presentada el 14 de marzo de 1988 en el Foro de Consulta Popular sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 15 del mes de marzo de 1989, México, D.F., México, págs.88 y 89.

pruebas y el demandado deberá hacer lo propio al formular su contestación. Tal regla tiene una excepción tratándose de las pruebas documentales supervenientes, las que podrán ofrecerse en cualquier momento, siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

No obstante lo anterior, en este proceso sí se da la fase probatoria, la cual queda de relieve en los casos del desahogo de pruebas testimoniales, periciales o de inspección.

Lo anterior, es debido a que son dos las formas más importantes de lo contencioso administrativo ventilado en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa: siendo la primera de ellas, el contencioso de anulación, objetivo o de legitimación y la segunda la de plena jurisdicción o subjetivo; por lo que hace al procedimiento de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demanda, un proceso con todas sus etapas procedimentales: instrucción, sentencia dando oportunidad a los contendientes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes, de donde le deviene el carácter de subjetivo, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un juicio procesal.

En cambio en el de anulación se desarrolla en un juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la administración como parte demandada, pues su intervención se reduce a rendir un informe que le requiere el Tribunal resumiendo su actuación mas que en defender, en el de informar, debido que existe un mayor interés en conformar el acto a la legalidad.

Bajo este contexto y siendo los fines del derecho, la seguridad y la certeza jurídica, un instrumento eficaz en la consecución de tales fines es la existencia de medios de defensa legales contra los actos de la autoridad; para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regulador de la legalidad de los actos de la Administración, que mejor que conocer y analizar un elemento auxiliar como lo es

la prueba, para los que acuden a defender sus pretensiones. Probanzas con las cuales las partes pretenden acreditar sus manifestaciones y por ende sus derechos, por lo que es importante señalar que en materia tributaria la prueba adquiere vital importancia por la función primordialmente publicista del proceso contencioso fiscal, y es por ello que lo abarca totalmente, toda vez que en la generalidad de los casos, está en la prueba la esencia misma del proceso y por ello es necesario mencionar lo siguiente.

CAPÍTULO V

LA PRUEBA

Por medio de prueba, se puede entender todas aquéllas cosas, hechos o abstenciones que puedan conducir en el ánimo del Juez, certeza sobre los puntos litigiosos, es decir, es todo aquel instrumento, procedimiento o mecanismo que puede originar motivos de prueba y generar los razonamientos, los argumentos o las intuiciones que permitan al Juez llegar a la certeza o al conocimiento de determinado hecho invocado por las partes como fundamento de sus pretensiones o de sus defensas.

Doctrinalmente, los autores han emitido distintas clasificaciones respecto de los medios de prueba; así, se mencionan las pruebas:

- “Directas e indirectas;
- Históricas y críticas;
- Personales y reales;
- Preconstituidas y constituyentes;
- De cargo y de descargo;
- Judiciales y extrajudiciales;
- Simples y preconstituidas;
- Plenas y semiplenas, etc.”⁶⁵

Otros autores las clasifican en:

- “Directas o inmediatas;
- Reales;
- Originales y derivadas;

⁶⁵ Cit. Por DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000. p. 271.

- Preconstituidas y por constituir;
- Plenas, semiplenas y por indicios;
- Nominadas e innominadas;
- Pertinentes e impertinentes;
- Idóneas e ineficaces;
- Útiles e inútiles;
- Concurrentes;
- Morales e inmorales, y
- Críticas e históricas.”⁶⁶

Las legislaciones procesales también enumeran los distintos tipos de medios de prueba que serán vigentes en el ámbito competencial respectivo; asimismo, se enumeran y reglamentan los mecanismos y procedimientos probatorios para cada uno de estos medios de prueba.

En general las legislaciones procesales establecen como medios de prueba:

- “La prueba confesional;
- La prueba documental en su doble aspecto, tanto pública como privada, y en este apartado se agrega también la prueba instrumental de actuaciones, que viene a significar todas y cada una de las distintas constancias que obran en el expediente mismo;
- Los dictámenes periciales;
- El reconocimiento o inspección judicial;
- La prueba testimonial;
- La prueba presuncional; y
- Lo que actualmente se conoce con el nombre de la prueba técnica, o sea, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia y que por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento.”⁶⁷

⁶⁶ Cit. Por OVALLE FAVELA, José. Op. cit. p. 58.

En términos generales, la prueba, es algo que sirve para acreditar un hecho controvertido o discutido. Pero a efecto de tener una adecuada comprensión sobre este tema, será oportuno precisar lo siguiente.

5.1. Etimología

El tema de la prueba es uno de los que, dentro de nuestra disciplina, tiene mayor interés, tanto desde el punto de vista práctico como desde el punto de vista teórico.

En su sentido estrictamente gramatical, la palabra prueba expresa la acción y efecto de probar, y también la razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa.

La palabra prueba, dice Vicente y Caravantes, "trae su etimología, según unos del adverbio probe, que significa honradamente, por consideración que obra con honradez el que prueba lo que pretende; o, según otros, de la palabra probandum, que significa recomendar, probar experimentar, patentizar, hacer fe, según expresan varias leyes del Derecho Romano."⁶⁸ Por prueba se entiende, principalmente, según la define la ley de Partida, la averiguación que se hace en juicio de alguna cosa dudosa, o bien, la producción de los actos o elementos de convicción que somete el litigante, en la forma que la ley previene, ante el Juez del litigio, y que son propios, según derecho, para justificar la verdad de los hechos alegados en el pleito. Según otras acepciones, la palabra prueba, o bien designa los medios probatorios o elementos de convicción considerados en sí mismos, y en este sentido se dice que una parte se halla o no asistida de prueba, y se distinguen los diversos hechos probatorios admisibles en juicio, a los distintos géneros de pruebas judiciales; por ejemplo, la prueba literal o por documentos, la oral o por confesión,

⁶⁷ DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Derecho Procesal Civil. 6ª edición. Edit. Porrúa. México, 1995. p. 274.

⁶⁸ Cit. Por Enciclopedia Jurídica Omeba. T.X. 10ª edición. Edit. Dris-Kill, Argentina, 1996. p. 1048.

la testifical, etc., o bien, expresa la palabra prueba el grado de convicción o la certidumbre que operen en el entendimiento del Juez, aquellos elementos.

La prueba se dirige al Juez no al adversario, por la necesidad de colocarlo en situación de poder formular un fallo sobre la verdad o falsedad de los hechos alegados, puesto que debe juzgar *justa allegata et probata*.

Para Carnelutti, "las pruebas son un instrumento esencial, no tanto del proceso como del derecho y no tanto del proceso del conocimiento, como del proceso in genere; sin ellas, dice, el derecho no podría, en el noventa y nueve por ciento de los casos alcanzar su fin."⁶⁹

Por eso se ha podido decir, exactamente, que quien tiene un derecho y carece de los medios probatorios para hacerlo valer ante los tribunales, en caso necesario, no tiene más que la sombra de un derecho.

Constituye la materia relativa a la prueba una de las partes verdaderamente fundamentales del Derecho Procesal.

La necesidad de convencer al Juez de la existencia o de la inexistencia de los hechos o actos susceptibles de tener eficacia en relación con el resultado del proceso, da a la actividad encaminada a este objeto una importancia capital.

La fundamentación legal de las pretensiones de las partes es, sin duda, trascendental, pero la prueba de los hechos alegados lo es en mayor grado, puesto que siendo éstos desconocidos para el Juez, al contrario de lo que sucede con el derecho, el fracaso en este punto lleva aparejadas las consecuencias más lamentables para la parte a quien afecte la falta de prueba.

⁶⁹ CARNELUTTI, Francesco. La Prueba Civil. 2ª edición, Edit. Tribunal Superior de Justicia, México, 2000. p. 86.

Los tratadistas han establecido, con relación a las pruebas, dos grandes categorías: “pruebas propiamente dichas y presunciones. Según la definición del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: “Presunción es la consecuencia que la ley o el Juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la primera se llama legal y la segunda humana. El mismo Código añade que: hay presunción legal cuando la ley la establece expresamente y cuando la consecuencia ordinaria de aquél.”⁷⁰

Para la clasificación de las pruebas propiamente dichas, se han seguido, generalmente, los criterios siguientes: la naturaleza del proceso, el grado de eficacia, los modos de observación y percepción, la función lógica que provocan y el tiempo en que se produzcan.

En atención a la naturaleza del proceso puede ser la prueba penal o civil.

Por el grado de convicción que produzca en el Juez, se ha dividido en plena y semiplena. La primera es aquélla prueba que alcanza un resultado positivo que permite ser aceptada sin el temor fundado de incurrir en error; la segunda no puede considerarse realmente como una verdadera prueba, pues, de hecho, no es otra cosa que una prueba frustrada.

“Los autores antiguos reconocían la existencia de medios de prueba susceptibles de producir el convencimiento pleno y de otros que no lo eran más que para producir el semipleno. En realidad, cualquier medio de prueba puede dar al Juez un convencimiento pleno o un convencimiento semipleno, pues no hay pruebas que necesariamente hayan de tener una eficacia determinada. El resultado y no el medio de prueba es lo que determina la eficacia plena o semiplena respecto al convencimiento del Juez sobre la existencia o inexistencia del hecho objeto de prueba.”⁷¹

⁷⁰ DE PINA. Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Op. cit. p. 275.

⁷¹ Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. cit. p. 1052.

La clasificación de las pruebas en plenas y *semiplenas* es, por lo tanto, inadmisibile, y debe considerarse como fundada en un error que, no por antiguo, es menos digno de relegarse al olvido.

Las pruebas pueden ser también directas o indirectas. Se llaman directas cuando por ellas, sin interferencias de ninguna clase, se demuestra la realidad o certeza de los hechos e indirectas cuando sirven para demostrar la verdad de un hecho, pero recayendo en o por mediación de otros con el que aquél está íntimamente relacionado.

Se califican de reales las pruebas cuando el conocimiento se adquiere por la inspección o análisis de un hecho material; personales si conducen a la certeza mediante el testimonio humano.

Reciben el nombre de originales cuando se refieren a primeras copias o traslado de un documento, o a testigos presenciales del hecho, y se llaman inoriginales cuando se trata de segundas copias o de testigos que han depuesto por referencia.

“Otra división de las pruebas es la de históricas y críticas. La prueba histórica se concreta en la observación personal del Juez frente al hecho a probar o en la de terceras personas aptas para representarlo ante él; la crítica se traduce en una operación lógica, en virtud de la cual, partiendo de un hecho conocido, se llega a otro desconocido que queda también probado.”⁷²

Con relación al tiempo en que se produce la prueba, ésta se divide en simple y constituida (en el proceso) y preconstituida (con anterioridad al proceso).

Moreno Cora, “reserva el nombre de pruebas preconstituidas para aquellos actos o documentos que han tenido por objeto hacer cierto un hecho en la previsión

⁷² Cit. Por DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Op. cit. p. 266.

de que llegaría alguna vez a dudarse, ya acerca de su existencia o de las circunstancias esenciales que en él concurrieron, prescindiendo de que se haya procedido así porque la ley lo tenga ordenado o porque los interesados lo hayan querido, ya sea que la ley se encargue de la conservación de la prueba o no.”⁷³ En este sentido considera como prueba preconstituida todo documento público o privado que, verificado antes del juicio, tenga por objeto precaver el litigio o determinar, con claridad y precisión, los hechos que en él pueden ponerse en duda.

“Bentham entiende que se debe distinguir entre prueba preconstituida ex parte, esto es, por una de las partes solamente, como, por ejemplo, un libro de comercio y prueba preconstituida a partibus, como, por ejemplo, un contrato. A la primera dice Bentham se le podría llamar prueba semiconstituida.”⁷⁴

Manifestación especial de la prueba preconstituida son los documentos notariales, que tienen una importancia extraordinaria en el comercio jurídico y que, por la seguridad que dan, respecto al reconocimiento de las relaciones jurídicas que en ellos constan, tienen una eficacia probatoria que difícilmente puede ser desconocida o negada.

Para nosotros, los motivos de prueba son las razones que producen, mediata o inmediatamente, la convicción del Juez (por ejemplo, la afirmación de un hecho de influencia en el juicio, realizada por un testigo ocular; la observación directa de un daño, hecha por el Juez sobre el lugar). Los motivos no son, sin embargo, simplemente las razones, sino también “las circunstancias que pueden resultar de la materia o elementos de prueba y que fundan la convicción judicial.”

Por medio de prueba, se entiende, la fuente de que el Juez deriva los motivos de prueba (la persona del testigo, el documento, el lugar de inspección). El medio de prueba, es el instrumento que se puede legalmente utilizar como apto para producir la convicción del órgano que lo maneja.

⁷³ Ibidem. p. 267.

⁷⁴ Ibidem. p. 268.

Los procedimientos probatorios están constituidos por la totalidad de las actividades necesarias para poner al Juez en comunicación con los medios de prueba o para declarar la idoneidad de una prueba.

Tiene el procedimiento probatorio distintas fases o etapas, que van del ofrecimiento de los medios de prueba, hasta la apreciación de los resultados obtenidos en su práctica. Esta debe llevarse siempre a efecto por el Juez, sin que se admita la delegación, salvo que tenga que efectuarse fuera de la sede del juzgado o tribunal.

El derecho extranjero se ha considerado como objeto de prueba teniendo en cuenta las dificultades que su investigación por el Juez puede presentar, pero los Códigos Procesales Civiles mejor orientados admiten que el Juez pueda investigarlo por su cuenta y aplicarlo sin necesidad de que las partes lo prueben.

Ahora bien, la afirmación de que el objeto normal de la prueba son los hechos, requiere ser aclarada, puesto que hay hechos que no necesitan ser probados, y otros sobre los cuales no se permite la prueba. Para que los hechos sean objeto de prueba se requiere que presenten determinados caracteres.

La declaración de que el objeto normal de la prueba son los hechos, comprende tanto a los independientes de la voluntad humana (susceptibles de producir efectos jurídicos), hechos jurídicos, como a los dependientes de ésta, actos jurídicos. Es decir, que la prueba civil puede recaer bien sobre un hecho de la vida, capaz de producir un determinado efecto jurídico, sin que haya existido la voluntad de producirlo, bien sobre un acto jurídico.

La legislación procesal se preocupa especialmente de señalar las condiciones que determinan, en cada caso, la necesidad de probar los hechos alegados en el proceso.

“Constituyen el objeto de la prueba, según la legislación española, los hechos dudosos o controvertidos. La legislación procesal mexicana traduce el mismo criterio legal, como se desprende de la lectura de los artículos 278, 279, 284 y 291 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”⁷⁵

Para la admisibilidad de los hechos como objeto de la prueba se requiere que sean posibles o influyentes o pertinentes a los fines del proceso. El principio de la economía procesal rechaza la admisión de los hechos imposibles o impertinentes e inútiles.

Hecho imposible es aquel que, alegado por cualquiera de las partes, pertenece al mundo de la imaginación, sin que en el orden material de las cosas quepa racionalmente aceptar que pueda concretarse en una realidad perceptible, bien sea producto de una anormalidad mental del sujeto que lo alega, bien de un propósito malicioso del mismo.

Se califica de pertinente, a la prueba que recae sobre un hecho relacionado, con lo que se trata de probar mediante alguna de las relaciones lógicas posibles entre los hechos y sus representaciones; concluyente es la prueba que recae sobre un hecho capaz de llevar, por sí solo o asociado con otros, a la solución del litigio o a la determinación del hecho que se pretenda establecer, con sus consecuencias jurídicas inherentes.

El fin de la prueba es el de formar la convicción del Juez respecto a la existencia y circunstancia del hecho que constituye su objeto.

La calificación de impertinente recae sobre la prueba que no se refiere, ni directa ni indirectamente, a los hechos alegados en el proceso. Se llama inútil a la prueba que, aún en el supuesto de un resultado positivo, no tendría eficacia para los fines del proceso en el que hubiera de practicarse.

⁷⁵ OVALLE FAVELA, José. Op. cit. p. 232.

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece como limitación de los medios de que el Juez puede valerse para investigar la verdad en el proceso: que las pruebas no estén prohibidas por la ley y que no sean contrarias a la moral (artículo 278).

Este precepto contiene, en realidad, la prohibición de la prueba para contradecir determinados hechos admitidos, legalmente, como ciertos, consecuencia forzosa de la aceptación de la presunción legal, y la de no permitir la prueba de hechos contrarios a la moral.

El mismo Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, dispone (artículo 284) que, sólo los hechos están sujetos a prueba y así los usos y costumbres en que se funde el derecho.

Por lo que se refiere al derecho extranjero el nuevo artículo 284-Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece que el tribunal aplicará el derecho extranjero tal como lo harían los Jueces del Estado cuyo derecho resultare aplicable, sin perjuicio de que las partes puedan alegar la existencia y contenido del derecho extranjero invocado. Para informarse del texto, vigencia, sentido y alcance legal del derecho extranjero, el tribunal podrá valerse de informes oficiales al respecto, pudiendo solicitarlos al servicio exterior mexicano, o bien ordenar o admitir las diligencias probatorias que considere necesarias o que ofrezcan las partes.

La prueba del derecho extranjero, sí está expresamente exigida por los Códigos de Procedimientos Civiles de los distintos Estados de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia, ha declarado, con relación al artículo 284 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, "que el principio legal que establece que el que funde su derecho en leyes extranjeras deberá probar la existencia de éstas y que son aplicables al caso, no se refiere, en manera alguna, a las leyes que son nacionales, por haberse expedido dentro del territorio mexicano,

aún cuando se invoquen en Estados distintos de aquél en que fueron dados, porque, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua, extranjero significa lo que es o viene de país de distinta denominación de aquél en que se da este nombre, o que es de otra nación, razón por la cual el que funda su derecho en leyes expedidas en otro Estado de la República, no está obligado a probar la existencia de ellas.”⁷⁶

Con vistas a una ordenación nacional de la carga de la prueba y en atención al principio de economía procesal que debe presidir el ejercicio de la función jurisdiccional, es aconsejable el reconocimiento expreso al Juez de la facultad de aplicar el derecho extranjero cuando tenga conocimiento del mismo siempre que prefiera investigarlo personalmente, sin la cooperación de la parte interesada.

5.2. Concepto

Las nociones que preceden son suficientes para que a partir de ahora pueda ser intentada la determinación del significado legal de la palabra prueba.

En el lenguaje común, prueba se usa como comprobación de la verdad de una proposición; sólo se habla de prueba a propósito de alguna cosa que ha sido afirmada y cuya exactitud se trata de comprobar; no pertenece a la prueba el procedimiento mediante el cual se descubre una verdad no afirmada sino, por el contrario, aquél mediante el cual se demuestra o se halla una verdad afirmada. Acaso el ejemplo más a propósito para dilucidar este contenido común del concepto se encuentra en la antítesis entre la operación aritmética y la prueba de la operación: hasta que se ha efectuado la operación no se piensa en la prueba, y ello tan sólo para verificar el resultado nuevo que aquélla lleva a afirmar.

En rigor, pues, la prueba, debe diferenciarse del procedimiento empleado para la verificación de la proposición (afirmada); la distinción surge clarísima del

⁷⁶ Cit. Por OVALLE FAVELA. José. Op. cit. p. 239.

ejemplo de la operación aritmética: la prueba (del resultado) de una operación se hace mediante otra operación, que es la operación de prueba. Así, la prueba de la afirmación acerca de la existencia de un hecho, se hace mediante el conocimiento del hecho mismo; el conocimiento no es la prueba, pero da la prueba de la afirmación. "En este sentido, justo es reconocer que objeto de la prueba no son los hechos sino las afirmaciones,"⁷⁷ las cuales no se conocen, pero se comprueban, mientras que aquellos no se comprueban, sino que se conocen. Sin embargo, ya en el lenguaje común se produce una transposición (traslación) en el significado del vocablo, en virtud de la cual, prueba no designa tan sólo la comprobación sino asimismo, el procedimiento o la actividad usada para la comprobación; la prueba no es ya la demostración de la exactitud de la operación aritmética obtenida mediante otra operación, sino esta misma operación; prueba no es ya la comprobación de la verdad de una afirmación mediante el conocimiento del hecho afirmado, sino este mismo conocimiento cuando se obtiene para la comprobación de la afirmación. Se opera así un cambio entre resultado y procedimiento o actividad que responde en substancia a una función intransitiva del vocablo. En este sentido, es justo decir que objeto de la prueba son los hechos y no las afirmaciones: los hechos se prueban en cuanto se conozcan, para comprobar las afirmaciones.

Los actos constitutivos del procedimiento probatorio pueden ser realizados tanto exclusivamente por quien efectúa la comprobación, como para otros junto a él. En el primer caso, la prueba es el resultado de una actividad única; en el segundo es el resultado de varias actividades combinadas. Mediante un ulterior traslado se llama prueba, en el lenguaje corriente, no sólo a la actividad de quien comprueba, sino también a la de quien dá el modo o suministra los medios para comprobar. En este sentido, por ejemplo, el artículo 1312 del Código Civil dice que "quien pida la ejecución de una obligación habrá de probarla," es decir, habrá de suministrar los medios para que el Juez compruebe su existencia (cfr. Todos los textos en que se regula, para casos especiales, la carga de la prueba: artículos 985,

⁷⁷ CARNELUTTI, Francesco. Op. cit. p. 21.

1038, 1153, 1225, 1243, 1298, 1414, 1577, 1631, 1673, 1809, 1861, (Código Civil y 71, 112, 411, 141, 571, 602, 631, 782 del Código de Comercio). En este sentido, se dice que prueban las partes y no el Juez (*inducifit probatio*).

Sin duda alguna debe tenerse en cuenta este ulterior significado, pero, en nuestro concepto, no para localizar en él todo el valor del vocablo. “Teóricamente no se puede, desde luego, excluir que en el lenguaje de determinado ambiente se use prueba sólo para designar la actividad de quien suministra los medios para la persuasión ajena; pero no se puede tampoco admitirlo si no existe un vocablo distinto que sirva para designar la diversa actividad de quien, con los medios que se le han suministrado, conoce el hecho, o sea comprueba la afirmación.”⁷⁸ Que ello no sucede en el lenguaje jurídico corriente, y en el lenguaje jurídico y legislativo italiano en general, se demuestra de cien modos: si aconteciese, no se podrá hablar de prueba a propósito del reconocimiento o de la pericia, que se refieren a la actividad del Juez y no a la inactividad de las partes; menos aún podría, por ejemplo, considerarse el documento o el testigo como medios de prueba, puesto que poseen función instrumental respecto de la actividad de aquél y no respecto de la de éstas: en efecto, Heusler, “tras haber sostenido que prueba no significa sino el acto de proporcionar los medios para una demostración, no debería luego concebir los testigos y el documento como medios de prueba pues por prueba no puede entender aquí más que la comprobación del Juez y no la actividad de las partes.”⁷⁹

Hasta cierto punto, el valor originario del término, que radica en el concepto de comprobación, se conserva en el lenguaje jurídico. “Es notable que con el nombre de prueba se designen únicamente los procedimientos mediante los cuales el Juez comprueba los hechos afirmados por las partes. De prueba no se habla respecto de las normas de Derecho, acerca de las cuales la función del Juez, no se encuentra en manera alguna restringida a una comprobación de las afirmaciones de los contendientes; incluso cuando el Juez ignora la norma aplicable, los medios por él empleados para adquirir su conocimiento no entran en el concepto de

⁷⁸ *Ibidem*. p. 22.

⁷⁹ Cit. Por CARNELUTTI, Francesco. *Op. cit.* p. 30.

medios de prueba.”⁸⁰ Tampoco se habla de prueba a propósito de los hechos sobre los cuales media afirmación concorde de las partes; y es justo que no se hable de ella, porque también aquí falta toda función de comprobación del Juez: responde así a la exactitud de las palabras y de los conceptos, el que se excluya del número de los hechos a probar los hechos admitidos, y de la lista de los medios de prueba la admisión. El uso de la palabra prueba delimitada a los procedimientos instituidos, por el Juez para la comprobación de los hechos controvertidos (afirmados y no admitidos); aquí el concepto se adapta perfectamente al vocablo según su significado esencial.

Pero a partir de este punto cesa la coincidencia entre el significado corriente y el jurídico del vocablo. En efecto, en el lenguaje corriente, probar significa demostrar la verdad de una proposición afirmada. Ahora bien, en el campo jurídico, la comprobación de los hechos controvertidos por parte del Juez puede no derivar de la búsqueda de su verdad, sino de los procesos de fijación formal, cuyo concepto esencial intentamos ilustrar más arriba y cuyas formas principales trataremos de ilustrar enseguida. Si la ley comprende tales procesos bajo el nombre de prueba, ello significa que el contenido propio del vocablo en el lenguaje jurídico se altera y se deforma. Probar, en efecto, no querrá decir ya demostrar la verdad de los hechos discutidos, sino determinar o fijar formalmente los hechos mismos mediante procedimientos determinados.

Reinicio ahora un principio esbozado más arriba, para repetir que si tampoco éste es el significado corriente de prueba, es ciertamente su significado jurídico. Sería absolutamente trivial demostrar que la ley habla de prueba para indicar todos los procedimientos de comprobación de los hechos por obra del Juez, sea cualquiera la medida del vínculo impuesto respecto de ellos a su libre búsqueda: basta el argumento extraído de la rúbrica del capítulo quinto, título cuarto, libro tercero del Código Civil, donde se designan como medios de prueba

⁸⁰ Cit. Por Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 1038.

procesos de fijación intensamente formales, como son, por ejemplo, la confesión y el juramento.

“Casi toda la doctrina tiene conciencia más o menos sincera de esta alteración del significado corriente de la palabra prueba, y tras haber advertido que prueba es la demostración de la verdad de un hecho, siente casi siempre la necesidad de precisar su significado jurídico completando así la definición: demostración de la verdad de un hecho, realizada por los medios legales (por modos legítimos) o, más brevemente, demostración de la verdad legal de un hecho.”⁸¹ Una definición de este género no puede en rigor reputarse inexacta, pero, para no aparecer como tal, debe ayudarse con la metáfora que vimos usada en la antítesis entre verdad material y verdad formal: en efecto, la verdad que se obtiene con los medios legales, únicamente puede ser la segunda y en manera alguna la primera. Decir, por tanto, que prueba en sentido jurídico es la demostración de la verdad formal o judicial, o decir, en cambio, que es la fijación formal de los hechos discutidos, es, en el fondo, la misma cosa, aquélla es sólo una expresión figurada y ésta una expresión directa de un concepto esencialmente idéntico.

Haciendo una labor de síntesis, podemos decir que la palabra prueba tiene una gran variedad de significados, ya que se emplean no sólo en el derecho, sino también en otras disciplinas. Se prueban los acontecimientos históricos, las hipótesis científicas, los métodos de producción, etc. Pero, limitándonos al campo jurídico, y específicamente al procesal, podemos señalar los siguientes significados, que son los más frecuentes:

1. La palabra prueba se emplea para designar los medios de prueba, es decir, los instrumentos con los que se pretende lograr el cercioramiento del Juzgador acerca de los hechos discutidos en el proceso. Así, se habla de ofrecer las pruebas, de la prueba confesional, de la prueba testimonial, etc.

⁸¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. cit. p. 1041.

2. También se utiliza la palabra prueba para referirse a la actividad tendiente a lograr ese cercioramiento, independientemente de que éste se logre o no. Aquí, con la palabra prueba se designa la actividad probatoria, como cuando, por ejemplo, se dice que al actor incumbe probar los hechos constitutivos de su acción, para indicar que a él le corresponde suministrar los medios de prueba sobre los hechos en los que afirma basar su pretensión.
3. Por último, con la palabra prueba se hace referencia al resultado positivo obtenido con la actividad probatoria. De esta manera se afirma que alguien ha probado, cuando ha logrado efectivamente el cercioramiento del Juzgador. Aquí prueba esa demostración, verificación. Este significado se puede ejemplificar en la acuñada frase de las sentencias tradicionales que reza: el actor probó su acción (es decir, probó los hechos del supuesto de la norma en que fundó su pretensión).

Es posible sostener que, en sentido estricto, y siguiendo las ideas y la terminología de Alcalá-Zamora, "la prueba es la obtención del cercioramiento del Juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso. En sentido amplio, sin embargo, la prueba comprende todas las actividades procesales que se realizan a fin de obtener dicho cercioramiento, independientemente de que éste se obtenga o no."⁸²

Así pues, la prueba es un elemento esencial para el proceso. Si, como se ha visto, la demanda es la petición de sentencia y ésta es la resolución sobre aquélla, la condición fundamental para que la sentencia estime fundada la demanda, es, precisamente, la prueba. Jeremías Bentham, "quien revolucionó el estudio de la

⁸² ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Derecho Procesal Penal. 3ª edición. Edit. Kraft, Argentina, 1980. p. 278.

prueba en el derecho inglés, escribía: el arte del proceso no es esencialmente otra cosa que el arte de administrar las pruebas.”⁸³

Por esta razón, tiene una gran importancia el estudio de la prueba, al grado que actualmente se habla de un derecho probatorio, al cual se entiende como la disciplina que estudia las normas que regulan la actividad demostrativa en el proceso. El análisis sistemático de la prueba, de acuerdo con Couture, comprende los siguientes aspectos:

1. “Concepto de prueba (qué es la prueba).
2. Objeto de la prueba (qué se prueba).
3. Carga de la prueba (quién prueba).
4. Procedimiento probatorio (cómo se prueba).
5. Valoración de la prueba (qué valor tiene la prueba producida).
6. Medios de prueba (con qué se prueba).”⁸⁴

A continuación se enuncian algunos de los más importantes principios que rigen la actividad probatoria, los cuales no sólo son aplicables al proceso civil, sino en general a cualquier tipo de proceso.

Necesidad de prueba

Los hechos sobre los cuales debe fundarse la decisión judicial, necesitan ser demostrados por las pruebas aportadas por cualquiera de las partes o por el Juez. Esta necesidad de la prueba tiene no sólo un fundamento jurídico, sino lógico, pues el Juzgador no puede decidir sobre cuestiones cuya prueba no se haya verificado.

⁸³ Cit. Por Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. cit. p. 1048.

⁸⁴ OVALLE FAVELA, José. Op. cit. p. 124.

Prohibición de aplicar el conocimiento privado del Juez sobre los hechos

El Juzgador no puede suplir las pruebas con el conocimiento personal o privado que tenga de los hechos, porque sustraería de la discusión de las partes ese conocimiento privado y porque no se puede ser testigo y Juez en un mismo proceso.

Adquisición de la prueba

“Según este principio, la actividad probatoria no pertenece a quien la realiza, sino, por el contrario, se considera propia del proceso, por lo que debe tenerse en cuenta para determinar la existencia o inexistencia del hecho a que se refiere, independientemente de que beneficie o perjudique los intereses de la parte que suministró los medios de prueba o aún de la parte contraria. La prueba pertenece al proceso y no a la parte que la propuso y proporcionó.”⁸⁵

Contradicción de la prueba

La parte contra quien se propone una prueba debe gozar de oportunidad procesal para conocerla y discutirla, incluyendo en esto el ejercicio de su derecho de contraprobar. Este principio no es sino una manifestación específica del principio de contradicción que debe regir en general toda la actividad procesal.

Publicidad de la prueba

El proceso debe desarrollarse de tal manera, que sea posible a las partes y a terceras personas conocer directamente las motivaciones que determinaron la decisión judicial, particularmente en lo que se refiere a la valoración de la prueba.

⁸⁵ Ibidem, p. 125.

Inmediación y dirección del Juez en la producción de la prueba

El Juez debe ser quien dirija, de manera personal, sin mediación de nadie, la producción de la prueba. Si la prueba está encaminada a lograr el cercioramiento del Juzgador, nada más lógico que sea éste quien dirija su producción (artículos 60, 387, 389, 395, 397 y 398, fracciones II y IV).

Este principio, sin embargo, no tiene una aplicación real en la práctica del proceso civil mexicano, ya que, por regla, las audiencias de pruebas son dirigidas por los secretarios de acuerdos, sin que las presencie y conduzca personalmente el Juez.

Carga de la Prueba

La carga de la prueba no es sino una aplicación a la materia probatoria del concepto general de carga procesal. De acuerdo con Couture, "la carga procesal es una situación jurídica, instituida en la ley, consistente en el requerimiento de una conducta de realización facultativa normalmente establecida en interés del propio sujeto, y cuya omisión trae aparejada una consecuencia gravosa para él."⁸⁶

A través de la carga de la prueba se determina a cuál de las partes se dirige el requerimiento de proponer, preparar y suministrar las pruebas en el proceso; en otros términos, la carga de la prueba precisa a quién corresponde probar.

En realidad, como ha puntualizado Alcalá Zamora, "si el actor tiene la carga de probar los hechos constitutivos de su pretensión, corresponde al demandado probar los hechos extintivos, impositivos o modificativos que a ella oponga, pero no los constitutivos de su pretensión, expresión que resulta inadecuada."⁸⁷

⁸⁶ OVALLE FAVELA, José. Op. cit. p. 127.

⁸⁷ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Op. cit. p. 206.

La segunda regla sobre la distribución de la carga de la prueba se halla contenida en el artículo 282, conforme al cual, a contrario sensu, sólo el que afirma tiene la carga de probar y no así el que niega. Sin embargo, esta regla general tiene las siguientes excepciones, en las que el que niega sí tiene la carga de probar:

1. Cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho. Pallares considera “que no es posible que haya afirmación y negación expresas al mismo tiempo, por lo cual piensa que probablemente esta hipótesis se refiera a la negación que envuelve la afirmación implícita de un hecho.

Sin embargo, es posible que al negar un hecho se afirme expresamente que éste ocurrió de otra forma.”⁸⁸

2. Cuando se desconozca la presunción legal que tenga en su favor la contraparte. Esta hipótesis se refiere a las presunciones legales relativas que admiten prueba en contrario y tienen como consecuencia invertir la carga de la prueba: no corresponde probar a quien afirma un hecho que la ley presume, sino al que lo niega.
3. Cuando se desconozca la capacidad de la contraparte. En realidad, esta hipótesis queda comprendida en la primera, pues quien niega la capacidad de una persona está afirmando implícitamente que ésta es incapaz.
4. Cuando la negativa sea elemento constitutivo de la acción. Habrá que atender en cada caso al tipo de pretensión: por ejemplo, quien haga valer una pretensión reivindicatoria deberá probar la no posesión del bien reclamado.

⁸⁸ PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1995. p. 291.

Por último, podemos decir, que las proposiciones negativas son susceptibles de prueba, siempre que estén determinadas por circunstancias de tiempo y de lugar, pues entonces no pueden considerarse como absolutamente negativas.

5.3. Medios de Prueba Regulados por el Código Fiscal de la Federación.

Dentro de los medios de prueba regulados por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 230, las partes tienen la opción de ofrecer cualquier prueba, numeral que en su primer párrafo a continuación se pasa a transcribir:

“Artículo 230. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades”.

Del precepto citado del Código Fiscal de la Federación, se observa que establece como limitante la prueba de confesión de autoridades, es decir, que la autoridad absuelva posiciones y en este caso debe entenderse a la autoridad como el ente público y no el funcionario emisor del acto; ya que son dos situaciones distintas⁸⁹, además de prohibirse la petición de informes respecto de hechos que no constan en documentos que obren en poder de autoridades.

Lo anterior es así, en atención a que no es posible citar a confesar a una Secretaría de Estado o un Órgano del Poder Ejecutivo Federal, ya sea este desconcentrado o centralizado, pero sí en cambio al titular de alguna unidad administrativa, aunque no se acepta por parte del órgano jurisdiccional (en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) que se formule pliego

⁸⁹ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 19ª edición, 1979, Editorial Porrúa, México, D.F., págs. 128 y 129

de posiciones al funcionario que intervino en el procedimiento administrativo que culminó con la emisión de la resolución que se impugna en el juicio.

La única razón posible de tal conducta, es que el funcionario no puede confesar los hechos relativos a la elaboración de la resolución controvertida en el proceso, puesto que precisamente la actuación de la autoridad se encuentra plasmada en el acto que se pretende impugnar y en donde se mencionan los motivos y fundamentos que se tomaron en cuenta para emitir el acto correspondiente, con lo cual resulta impropia e innecesaria una prueba confesional del funcionario respecto de su actuación.

Amén de que los motivos que contiene el acto, no son motivos personales del titular de la unidad administrativa correspondiente, sino que son resultado del ejercicio de facultades establecidas en dispositivos legales y en consecuencia, no es posible que confiese los motivos y fundamentos legales del acto impugnado en juicio, por no ser subjetivamente suyos los motivos y hechos ahí plasmados.

Cabe destacar, que de la lectura del numeral citado, sólo establece como restricción la confesional de autoridades y la petición de informes; dejando abierta la posibilidad de admitir pruebas contrarias a la moral, pruebas contrarias al derecho, además de las que no tengan o guarden relación directa con los hechos, hechos notorios, los probados o confesados o los que tengan una presunción legal *iure et de iure* y a los hechos imposibles o impertinentes; para ello el órgano jurisdiccional recurre a las disposiciones supletorias del Código Fiscal de la Federación que se encuentran plasmadas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo señalado en el párrafo que antecede, es en razón a que los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rigen por lo dispuesto en el Título VI "DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" y vista la reforma que entró en vigor el primero de enero de 1996, por los tratados internacionales de que México sea parte. "Es así como se consigna en la segunda

parte del primer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código.⁹⁰

Por lo tanto, la supletoriedad solo se aplica para integrar una omisión en la Ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes.

Atendiendo a lo anterior, las pruebas reconocidas por la ley dentro del procedimiento contencioso administrativo, y en virtud de la supletoriedad ya vista, son en este caso, las señaladas en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles y que son las siguientes: La confesión (del particular, en razón de las limitaciones antes apuntadas), Los documentos Públicos, Los documentos Privados, Los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones.

En el mismo orden de ideas, tenemos que el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, marca dos limitantes, por un lado que estén reconocidas por la ley y por otro que tengan relación con los hechos controvertidos.

Las anteriores limitantes son entendibles, en virtud de que una prueba que no se encuentre reconocida en la ley es improcedente y si no guarda relación con los hechos es irrelevante por no auxiliar al juzgador para conocer de la verdad y formar convicción alguna sobre los hechos materia de la litis.

⁹⁰ MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad, 8ª Edición, 1999. Editorial Porrúa, México, D.F., págs 56 y 57.

Así tenemos que, debido a la problemática surgida en la praxis del ejercicio de la función jurisdiccional, tomando en cuenta que aún cuando se ha considerado implícito y lógico el concepto de hechos controvertidos, en cuanto a su relación con el ofrecimiento de las pruebas dentro del juicio contencioso administrativo, previsto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, por la forma de redacción de éste precepto, al establecer que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, sin contener la expresión de su vinculación a los hechos controvertidos, redundante en que, en los casos que se ofrecen una diversidad de probanzas que no tiene relación con el asunto, se tenga que recurrir de manera supletoria para su desechamiento al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que resulta contradictorio dada la naturaleza de ese Órgano Colegiado encargado de revisar la legalidad de los actos autoritarios, al no contar por su parte para una justa actuación, con una norma legal de su propio procedimiento.

Para explicar mejor lo anotado, será preciso señalar lo siguiente.

5.4. Ofrecimiento, Admisión, Desechamiento y Desahogo de las Pruebas.

A través de los anteriores capítulos se ha puntualizado, tanto el concepto de la prueba así como su objeto, consistiendo éste, en el demostrar ante el órgano jurisdiccional los hechos que sustentan ya sea la acción o la excepción.

Así tenemos que los artículos 208 fracción V, 209 fracciones V y VII, dos últimos párrafos; 213 fracción V y 214 fracción VI del Código Fiscal de la Federación, regulan de manera precisa los términos en que deben ofrecerse las pruebas en el proceso tributario.

De los numerales citados, se tiene que en el escrito de demanda o de la contestación que se produzca a esta en su caso; deberá contener un apartado

especial en donde se deban de anunciarse las pruebas respectivas que se ofrezcan por las partes.

Es así como el maestro Humberto Briseño Sierra, señala “Lo interesante es advertir que ese procedimiento probatorio, merced al principio de economía y concentración procesales, se confunde prácticamente con el periodo postulatorio, en cuanto las pruebas deben anunciarse en la demanda y contestación”⁹¹

Atendiendo a lo anterior, el magistrado instructor, en el acuerdo por el cual tenga por admitida la demanda y en su caso la contestación, admitirá o rechazará las pruebas ofrecidas, con apoyo en las facultades que le confiere la fracción VI del artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cabe mencionar que en ese acto, el magistrado instructor deberá considerar si las pruebas cumplen con los requisitos de ley para su procedencia, así como si son o no, idóneas para el caso concreto de que se trate.

Por otro lado, es conveniente citar nuevamente el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación que en su primer párrafo se establece que:

“Artículo 230. En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Del texto transcrito, se infiere que el Código Fiscal de la Federación, parece ser demasiado permisivo respecto del ofrecimiento de pruebas dentro del procedimiento contencioso administrativo.

⁹¹ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *ibidem*, pág. 424.

Ahora bien, cabe precisar que de la redacción del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, precepto que regula la admisión de las pruebas en el procedimiento contencioso administrativo, que se instrumenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; para la propuesta que se plantea no ha sufrido variantes al establecerse así desde la Ley de Justicia Fiscal que en su artículo 52, preveía la admisión de toda clase de pruebas, con la única limitante de la confesional de las autoridades mediante absolucón de posiciones, sin comprender en ésta limitación a la de petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que constarán en sus expedientes o de documentos agregados a ellos, probanza ésta que fue suprimida en el Código Fiscal de la Federación de 1983, y no fue sino a partir de enero de 1996, que se incorporó como a la fecha se encuentra estipulada en el artículo 230 del Código Fiscal en vigor.

Por otro lado, como se ha indicado el Código Fiscal de la Federación de 1938, en el artículo 198, siguió conservando la redacción en cuanto a la admisión de toda clase de pruebas sin vincularlas a los hechos controvertidos; sin embargo, además de la limitante inicialmente establecida en cuanto a la confesión por parte de las autoridades incluyó la relativa a aquellas pruebas que no hubiesen sido ofrecidas en la fase oficiosa administrativa, excepto cuando en ésta hubiere habido la oportunidad legal de hacerlo, la cual siguió siendo contemplada en el artículo 214 del Código Fiscal de 1966, con la afortunada supresión, "de acuerdo con la naturaleza del órgano jurisdiccional ante quien se ventilan los juicios".

Es en el Código Fiscal de la Federación vigente en el año de 1983, en su artículo 230 donde se permitió la posibilidad de ofrecer pruebas supervenientes, siempre que no se hubiese dictado sentencia definitiva, dando vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días expresara lo que a su derecho conviniera.

A partir de 1986 se adicionó el último párrafo al artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, estableciéndose la facultad al Magistrado Instructor para acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para la practica de cualquier diligencia.

Como ha quedado precisado, tenemos que las fases en la etapa probatoria dentro el proceso contencioso administrativo son, 1.- El ofrecimiento a cargo de las partes y que constituye un derecho para las mismas; 2.- admisión, acto realizado por el Juzgador, a través del cual debe determinarse cuáles pruebas son admitidas y cuales desechadas, según sea la naturaleza tanto de los medios probatorios, como de los hechos sujetos a prueba; 3.- Recepción y practica, relativa al desahogo de las pruebas; y 4.- Valoración, realizada bajo los sistemas de libre apreciación de pruebas, tasado o mixto. Lo anterior es importante para determinar que al encontrarse situada la recepción de las pruebas ante las dos primeras fases(ofrecimiento y admisión), es en esta fase en la que el juez dada la naturaleza de las pruebas deberá considerar si se cumplen con los requisitos de la ley para su procedencia, así como sí son o no, idóneas respecto al caso concreto de que se trate, ya que el objeto de la prueba los constituyen los hechos que deben ser probados, y por lo tanto, debe versar sobre aquello que realmente tiene interés en la litis, y evitar que versen sobre circunstancias que en nada han de infligir sobre lo que ha de juzgarse, ello se insiste sin demérito de los principios de la justicia y equidad que debe imperar en el ánimo de quien ha de hacerlo.

Resulta ilustrativo los criterios sostenidos por el Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcriben.

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Agosto de 1996

Tesis: I.30.A.28 A

Página: 645

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL. QUEJA ADMINISTRATIVA. ARBITRIO JUDICIAL EN EL AMBITO DE RECEPCION DE PRUEBAS. De conformidad con la doctrina procesal, el sistema probatorio dentro del procedimiento supone que el juzgador está obligado, durante la tramitación de

éste, a emitir juicios instrumentales (no necesariamente definitivos), respecto a la verosimilitud de los medios de convicción que le son ofrecidos por las partes, aun antes de su valoración. En otras palabras, para admitir o desechar una prueba habrá que tomar en cuenta tanto los hechos que pretenden probarse como la pertinencia o relevancia del medio probatorio propuesto en relación con éstos. En tal virtud, una vez ofrecidas las pruebas no puede considerarse obligación del Juez su admisión inmediata, sino que debe aceptar únicamente aquellas que sean relevantes y pertinentes respecto a la litis propuesta, en ejercicio, precisamente, de su arbitrio judicial. Así, la admisibilidad de los medios probatorios debe entenderse como una cuestión de legalidad, ya que deben cumplirse las normas que regulan cada tipo o clase de prueba; al tiempo que su relevancia debe relacionarse con el mérito e idoneidad de las mismas respecto al hecho que se intenta demostrar. Resulta entonces que no es válido interpretar el concepto "recibir las pruebas" como sinónimo de admitirlas, máxime que como antes se señaló, el Juez está obligado a ejercer su prudente arbitrio en la fase admisoria de probanzas, sin que resulte lógico ni jurídico pretender que por el mero hecho de que los medios probatorios sean ofrecidos, el Juez debe admitirlos todos, pues semejante proposición haría innecesaria dicha fase, debiendo procederse, en todos los casos, al desahogo inmediato de las pruebas ofrecidas. Cabe aclarar que el juicio que el Juez emite respecto a la admisibilidad y relevancia de las pruebas, en modo alguno puede ser frívolo o irresponsable, sino que deberá estar debidamente razonado. Tan es así, que contra los autos admisorios o desechatorios de pruebas, la ley ha establecido la procedencia del recurso de apelación, a través del cual será revisada la decisión del a quo para corregir -en su caso- el error en que hubiera podido incurrir al apreciar equivocadamente los hechos, o bien, al aplicar o interpretar las normas que regulan las distintas clases de pruebas

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 643/96. Fabiola Vargas Villanueva. 29 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Novena Epoca

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Agosto de 1996

Tesis: I.30.A.27 A

Página: 646

CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL. QUEJA ADMINISTRATIVA POR LA NO RECEPCION DE PRUEBAS; QUE DEBE ENTENDERSE POR TAL. El artículo 288, fracción IX, de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, establece como una de las faltas en que pueden incurrir los Jueces, el no recibir las pruebas ofrecidas por los litigantes, siempre que éstas reúnan los requisitos del artículo 285 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, esto es, que estén permitidas por la ley. Para determinar si se ha cometido o no la falta señalada, es menester esclarecer el significado del enunciado "recibir las pruebas que le sean ofrecidas". Al efecto debemos recordar que en todo procedimiento, uno de los requisitos esenciales que establece la garantía de audiencia, es la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas. Este requisito, que no es sino la etapa probatoria en los juicios, puede dividirse en cuatro fases, a saber: 1) Ofrecimiento; acto procesal a cargo de las partes y que constituye un derecho de las mismas; 2) Admisión; acto realizado por el juzgador o tribunal, a través del cual debe determinarse cuáles pruebas son admitidas y cuáles desechadas, según sea la naturaleza tanto de los medios probatorios, como la de los hechos sujetos a prueba; 3) Recepción y práctica; equivale a lo que comúnmente se denomina desahogo de las pruebas; 4) Valoración; puede ser realizada bajo el sistema de libre apreciación de pruebas, sistema tasado o mixto. Sentado lo anterior, entendemos que el momento de recepción de las pruebas, en la hipótesis que nos ocupa, está situado justamente entre las dos primeras fases (ofrecimiento y admisión) y debe ser entendido como aquel acto procesal mediante el cual el juzgador tiene por ofrecidos los medios probatorios que las partes presenten ante su potestad. Dicha etapa debe, por tanto, distinguirse claramente de la admisión de las pruebas, fase en la que según la

naturaleza de las mismas, el Juez deberá considerar si se cumplen los requisitos establecidos por ley para su procedencia, así como si son o no idóneas respecto al caso concreto de que se trate.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 643/96. Fabiola Vargas Villanueva. 29 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Por otra parte, resulta importante destacar los criterios sostenidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respecto al tema tratado, y que a continuación se transcriben.

PRUEBAS.- EL OFERENTE DEBE RELACIONARIAS INDIVIDUALIZANDO SU OBJETO DE PRUEBA, CON LOS HECHOS QUE PRETENDE DEMOSTRAR.- Si bien, el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación permite la exhibición de toda clase de pruebas, sin mayor restricción que las del propio numeral acota, no debe interpretarse tal disposición en el sentido de que resulta suficiente para el oferente de pruebas limitarse a señalar que exhibe la documentación comprobatoria de sus pretensiones, sino que, además, debe relacionarlas con los hechos en específico que pretende demostrar, ya que de aceptar un ofrecimiento genérico, se dejaría en el juzgador la carga de relacionar la prueba con los hechos. En mérito de lo anterior, ante la simple exhibición de pruebas sin relación alguna con los hechos invocados, resulta válido legalmente desestimar las probanzas en comento.

Juicio N. 19/99-11-08-2/73/99-S1-01-04.- Resuelto por la Primera sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 15 de agosto de 2000 por unanimidad de 5 votos.- Magistrado Ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. César Octavio Irigoyen Urdapilleta. (Tesis aprobada en sesión privada de 7 de agosto d 2001)

PRUEBAS ADMISIBLES EN EL JUICIO DE NULIDAD.- El artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, dispone en el juicio de nulidad se puede admitir toda clase de pruebas, excepto la de la confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones y la petición de informes, sin embargo, dicha disposicón no debe interpretarse en el sentido de que no hay limitante para que se ofrezca una prueba, pues lo que se dispone es que la prueba puede ser de diversa naturaleza, esto es, será admisible cualquier medio probatorio con las excepciones enunciadas, además, en el último párrafo del artículo en comento y en el diverso 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicacón supletoria al juicio contencioso administrativo, se precisa que dichos medios probatorios deben de tener relación directa con los hechos controvertidos, y estar reconocidos por la ley, lo que significa que la prueba ofrecida debe ser idónea y verosímil, de tal forma que las pruebas relativas a hechos que no formen parte de la litis, no serán admisibles.

Juicio No. 2129/01-11-02-7.- Resuelto por la segunda Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el 13 de octubre de 2001 aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Victorino M. Esquivel Camacho.- Secretario: Lic. José Luis Méndez Zamudio.

Es en este sentido el planteamiento total de la problemática, pues al permitir el artículo 230 en comento, el ofrecimiento de toda clase de pruebas, sin más limitación que la confesional de las autoridades mediante absolucón de posiciones, en la que no se contiene la expresi3n de su vinculaci3n a los hechos controvertidos, se restringe normativamente la facultad del magistrado instructor prevista en la fracci3n IV del artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federaci3n, para desechar pruebas inútiles e innecesarias, atendiendo para ello no solo a pruebas que no tienen relaci3n alguna con los hechos controvertidos, sino además a aquellos que se refieren a hechos notorios, probados o confesados, o los que tienen una presunci3n legal *Iure et de Iure*, los hechos imposibles o impertinentes, los elementos jurídicos o normativos, los principios generales de derecho y la jurisprudencia.

La problemática se acentúa tomando en cuenta lo previsto en el artículo 197. del Código Fiscal de la Federación, conforme al cual los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se registrarán por las disposiciones del Título VI, en que se regula y solo a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que las disposiciones de este último ordenamiento, no contravengan tal procedimiento; y así como ha quedado expresado en líneas anteriores, al permitir el artículo 230 en comento, la admisión de toda clase de pruebas, sin contener la limitación de que las mismas tengan relación con los hechos controvertidos y estén reconocidos por la ley, como así se previene en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se limita su invocación como apoyo del desechamiento de las pruebas que no resulten adecuadas y pertinentes por las razones referidas con antelación, ello se reitera de conformidad con la inalienable facultad que corresponde al juzgador, en cuanto a su valoración.

Existe disposición expresa en el Título VI, relativo al procedimiento contencioso, mismo que permite la admisión de toda clase de pruebas sin limitación de que las mismas se relacionen con los hechos controvertidos, limitante que como se ha visto si se contempla en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la cual si bien se ha considerado implícita y en lógica congruencia debe entenderse así por su propia naturaleza, no deben pasar desapercibidos al respecto los principios del Proceso Jurisdiccional Fiscal entre otros el de Legalidad, de Impulso Oficial y de la verdad Material, consistentes estos en el orden señalado en que la materia sobre la que puedan conocer los Tribunales Fiscales y el procedimiento para ello, deber estar taxativamente determinados en la norma; que en proceso civil rige el principio dispositivo, según el cual el juzgador conocerá de aquello que las partes aduzcan, pero en el ámbito fiscal el juez debe conocer la verdad material con independencia de lo que las partes aleguen, a lo que se llega a través del principio de impulso oficial e inquisitivo que debe aplicar el juzgador, regla que a manera ejemplificativa se previene en el artículo 111 del Modelo del Código Tributario del CIAT (Centro Interamericano de Administradores Tributarios), dispone La autoridad administrativa impulsará de

oficio el procedimiento. En cualquier estado del trámite podrá disponer medidas para mejor proveer, finalmente que los hechos relevantes par el conocimiento de la verdad material, como premisa de la decisión que haya de adoptar en el procedimiento, han de acreditarse por los medios de prueba que procedan, esta prueba puede aportarse por las partes interesadas o practicarse por el propio Tribunal.

De lo anterior se colige que, para que el juzgador este en aptitud de llegar al convencimiento de la verdad a través de las pruebas, debe contar con no sólo permitidas por la ley, sino además las que sean conducentes, idóneas y adecuadas a los hechos controvertidos, a través de un procedimiento establecido en la hipótesis normativas, pues tratándose de un órgano jurisdiccional competente para ocuparse de la legalidad de los actos de la Administración Pública, es indispensable que sus lineamientos se encuentran previstos en la norma legal.

Es importante referirse a las diversas legislaciones tanto extranjeras como locales que así lo han previsto y contemplado, tales como el modelo ya mencionado en el artículo 109 “previene las pruebas inconducentes no serán admisibles y deberán rechazarse mediante resolución fundada. El afectado podrá dejar constancia de su disconformidad, la que será considerada al substanciarse el recurso que corresponda”.

LA LEY REGULADORA DE LA JURISDICION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA de la Diputación de Zaragoza, España artículo 3. Se recibirá el proceso a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y éstos fueran de trascendencia, a juicio del órgano jurisdiccional, para la resolución del pleito. Si el objeto del recurso fuera una sanción administrativa disciplinaria, el proceso se recibirá siempre a prueba cuando exista disconformidad de los hechos.

LEY REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA de Costa Rica artículo 2.- se recibirá por consiguiente, el proceso a prueba cuando exista disconformidad en cuanto a los hechos y éstos

fueren de indubitable trascendencia, a juicio del Tribunal, para la resolución del caso.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MEXICO ARTICULO 32.- En el procedimiento y proceso administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades administrativas mediante absolucón de posiciones, las que no tengan relación inmediata con el asunto y las que resulten inútiles para la decisión del caso. Tratándose de los dos últimos supuestos, se deberá motivar cuidadosamente el acuerdo de desechamiento de las pruebas.

LEY DE JUSTICIA ADMINSTRATIVA PARA EL ESTADO DE SINALOA, artículo83.- En el juicio ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo, serán admisibles toda clase de pruebas que tengan relación con la litis, excepto de la confesional a cargo de las autoridades, las que fueran contrarias a la moral y al derecho.

LEY DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA EL ESTADO DE JALISCO, Artículo 42.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional mediante absolucón de posiciones, las que no tengan relación inmediata con los hechos controvertidos, las contrarias a la moral y al derecho y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada, en el procedimiento administrativo, salvo que en éste no se hubiera dado oportunidad razonable de hacerlo.

De lo anterior, consideramos que en lo que a pruebas se refiere, el Código Fiscal de la Federación deja algunas lagunas en lo que a ofrecimiento y admisión se refiere, debiéndose integrar o aclarar en el artículo respectivo que pueden ofrecerse todas las pruebas que sean admisibles, obviamente señalando específicamente cuáles son dichas pruebas, tomando en cuenta en esta situación los principios generales de las pruebas y del derecho para que estos sean únicos y no dejar dudas al respecto, porque como sabemos, tomando en cuenta el Código Federal de

Procedimientos Civiles, el Juzgador para conocer la verdad se podrá valer de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquiera cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

De lo que se concluye la necesidad de reformar el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, para incluir en cuanto a la admisión de las pruebas, además de la ya establecida, la limitante que faculte al magistrado instructor a desechar aquellas pruebas que no guarden relación con los hechos controvertidos o que no influyan en la sentencia definitiva, pues por lógica debe entenderse que carece de sentido práctico y jurídico admitir pruebas inconducentes que no trasciendan a la decisión del fallo y cuyo desahogo redundaría en la impartición de justicia que contravenga el principio de expedites, características que se pretendió imprimir por el Legislador desde el establecimiento del Procedimiento Contencioso Administrativo en la Ley de Justicia.

Como ha quedado manifestado en el presente capítulo, tenemos que la admisión se refiere a la formalidad de tener por ofrecida la prueba en el proceso a través del acuerdo dictado por el juzgador. Así tenemos que el desahogo es la tramitación especial que debe llevarse a cabo para perfeccionar la prueba a través de una serie de actuaciones específicas, como lo sería el caso de la prueba pericial y testimonial, y que trascienden a la simple determinación de tener por ofrecida y admitida la prueba respectiva⁹²

Por lo que se refiere al desahogo de pruebas, el Código Fiscal solo es claro en su forma de desahogo respecto a las pruebas periciales y testimoniales, regulándose en los artículos 231 y 232, respectivamente en donde se señalan:

⁹² DE LA ROSA VELEZ, Sergio, La prueba en el contencioso, consideraciones generales, 1ª edición, 1988, Tomo VI e la Obra Conmemorativa de los 50 años del tribunal Fiscal de la Federación, México, D.F., México, p.p. 141 a 143.

Para desahogar la prueba testimonial se debe tomar en consideración lo dispuesto en el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquéllas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o Juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar el auxilio de algún Juez o Magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

En lo que se refiere al desahogo de la prueba pericial ésta, se debe sujetar a lo siguiente.

En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de Ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrá solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.

Por lo que respecta a las probanzas tales como la confesional, inspección judicial, pruebas diversas aportadas por la ciencia y presuncional, basta mencionar, que toda vez que el Código Fiscal de la Federación no regula de manera expresa la tramitación y desahogo de las probanzas referidas, para ello, es necesario acudir a las disposiciones supletorias del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Las garantías del Procedimiento son las reglas Constitucionales que deben observarse en el desarrollo de todo juicio o proceso, ante los órganos jurisdiccionales, y la mayoría de las personas las identifican como garantías de seguridad jurídica.

SEGUNDA: La garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 17 Constitucional, derivada de la Constitución de 1917, se refiere a la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, y no sólo debe ser para éstas, sino también para los litigantes y partes contendientes que promuevan pruebas notoriamente improcedentes.

TERCERA: Las Garantías de Seguridad Jurídica se caracterizan por su naturaleza esencialmente positiva, como la que enarboló el artículo 17 de nuestra Carta Magna, lo que signifique el Estado tiene la obligación activa de respetar y cumplir los requisitos, las condiciones, los elementos de prueba o las circunstancias que afecten válidamente la esfera jurídica de los gobernados.

CUARTA: La prueba como medio probatorio, la podemos definir como la obtención del cercioramiento del Juzgador acerca de los hechos controvertidos y discutibles de cuyo esclarecimiento depende la resolución del conflicto en un proceso.

QUINTA: Consideramos que todos los hechos que se someten a la decisión del Juzgador y que no estén claros deben ser probados de manera obligatoria, siempre y cuando tengan relación con la litis y no sean improcedentes por su naturaleza misma.

SEXTA: El objeto de la prueba versa sobre el hecho que debe verificarse y sobre el cual vierte el juicio el Juzgador, es decir, éste tiene el deber de resolver según lo alegado por las partes.

S É P T I M A: Dentro de las atribuciones de los Magistrados, deberá adicionarse también que éstos actúen de manera definitiva y de ipso facto en la no aceptación de pruebas notoriamente improcedentes.

O C T A V A: La Garantía de Audiencia, Legalidad y la de Seguridad Jurídica, consagradas en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, deben ser la base para desechar las pruebas notoriamente improcedentes en el juicio contencioso administrativo.

N O V E N A: Debe ser obligatorio que las pruebas ofrecidas por las partes dentro del procedimiento fiscal, deberán examinarse de manera pormenorizada y valorarse jurídicamente en lo individual, para juzgar sobre su procedencia e improcedencia tomando en cuenta lo establecido en los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales.

D É C I M A: De lo que se concluye la necesidad de reformar el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación, para incluir en cuanto a la admisión de las pruebas, además de las ya establecidas, la limitante que faculte al magistrado instructor a desechar aquellas pruebas que no guarden relación con los hechos controvertidos o que no influyan en la sentencia definitiva, pues por lógica debe entenderse que carece de sentido práctico y jurídico admitir pruebas inconducentes que no trasciendan a la decisión del fallo y cuyo desahogo redundaría en la impartición de justicia que contravenga el principio de expedites, características que se pretendió imprimir por el Legislador desde el establecimiento del Procedimiento Contencioso Administrativo en la Ley de Justicia.

D É C I M A P R I M E R A: Debido al ejercicio de la función jurisdiccional, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y tomando en cuenta que aún cuando se ha considerado implícito y lógico el concepto de hechos controvertidos, en cuanto a su relación con el ofrecimiento de las pruebas, previsto en el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación; es necesario, que dicho Tribunal cuente con normas legales propias dentro de su propio ordenamiento, a fin de que no se tenga

que recurrir de manera supletoria para su desechario al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que resulta contradictorio dada la naturaleza de ese Órgano Colegiado encargado de revisar la legalidad de los actos autoritarios.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 9ª edición, Edit. Porrúa, México, 1996.

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Derecho Proccsal Penal. 3ª edición, Edit. Kraft, Argentina, 1980.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal Mexicano. 6ª edición, Edit. Harla, México, 1993.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 20ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

CARNELUTTI, Francesco. La Prueba Civil. 2ª edición, Edit. Tribunal Superior de Justicia, México, 2000.

CASTRO, Juventino V. Artículo 105 Constitucional. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

COUTURE, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 3ª edición, Edit. Cajica, Puebla, México, 2001.

DE LA CUEVA, Mario. La Constitución del 5 de Febrero de 1857. T. I. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 1970.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRAÑAGA, José. Derecho Procesal Civil. 6ª edición, Edit. Porrúa, México, 1995.

DÍAZ MULLER, Luis. Manual de Derechos Humanos. 2ª edición, Edit. C.N.D.H., México, 1998.

FIX ZAMUDIO, Héctor. El Contencioso Administrativo. 2ª edición, Edit. UNAM, México, 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor. Las Garantías Individuales en el Proceso. 3ª edición, Edit. Porrúa-UNAM, México, 1998.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 12ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

HEDUÁN VIRUÉS, Dolores. Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. 3ª edición, Edit. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 1990.

HEDUAN VIRUÉS, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª edición actualizada por Ramón Muñoz, México, 2000.

LOZANO, José María. Tratado de los Derechos del Hombre. 2ª edición, Edit. Diana, México, 1996.

MANTILLA MOLINA, Roberto. Sobre el artículo 14 Constitucional. Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, T.VIII. Vol. Correspondiente a Julio-diciembre. México, 1990.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. 3ª edición, Edit. Cárdenas Editor, México, 2000.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio Sobre Garantías Individuales. 2ª edición actualizada, por Ramón Palacios, Edit. Cajica, Puebla, México, 1992.

NAVA NEGRETE, Alfonso. El Procedimiento Administrativo. 8ª edición, Edit. Porrúa, México, 1990.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso. La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917. 2ª edición, Edit. Porrúa, México, 1990.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. 10ª edición, Edit. Harla, México, 2000.

PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 1995.

RABASA, Emilio. El artículo 14 Constitucional. 2ª edición, Actualizada por Adolfo Posada, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª edición, Edit. Oxford, México, 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano. 3ª edición, Edit. Porrúa, México, 2003.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. 8ª edición, Edit. Porrúa, México, 1999.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1990. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 1992.

TERRAZAS, Carlos. Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México. 4ª edición, Edit. UNAM, México, 1993.

Universidad Tecnológica de México. Derecho Constitucional II. 2ª edición, Edit. INITE, México, 2002.

V. CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. 7ª edición, Edit. Porrúa, México, 2001.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Alco, México, 2004.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Duero, México, 2004.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. 2ª edición, Edit. Sista, México, 2004.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. T. P-Z. 10ª edición, Edit. Porrúa-UNAM, México, 2000.

DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición, Edit. Porrúa, México, 2000.

Enciclopedia Jurídica Omeba. T.X. 10ª edición, Edit. Dris-Kill, Argentina, 1996.

OTRAS FUENTES

Semanario Judicial de la Federación. T. XI. Vol. III. 2a Sala. Novena Época. Marzo-Abril, México, 2001.