



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

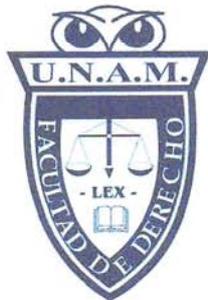
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS**

**“CONVENIENCIA EN EL ESTABLECIMIENTO DE UNA  
AUDIENCIA DE ALEGATOS Y SENTENCIA EN EL JUICIO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**LISANDRA SERRANO GONZÁLEZ**

**ASESOR: LIC. MIGUEL VÁZQUEZ ROBLES**



**CD. UNIVERSITARIA, D. F.**

**2007**

---



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., a 29 de enero de 2008.

DR. GUSTAVO GONZÁLEZ BONILLA  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante, **SERRANO GONZÁLEZ LISANDRA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis titulada **"CONVENIENCIA EN EL ESTABLECIMIENTO DE UNA AUDIENCIA DE ALEGATOS Y SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**.

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 HABLARA EL ESPÍRITU"  
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

### Dedicatorias:

*A Dios: Por haberme encontrado y no dejarme nunca, trazar la vida que vivo, hacerme libre y reparar mis alas cada vez que ha sido necesario...*

*Papá y Mamá:*

*Esto es por y para ustedes, los amo infinito...*

*A la UNAM*

*Por dar forma a mis sueños...*

*A Hilda:*

*Porque siempre has estado ahí, formando parte fundamental en mi vida, por ser mi incondicional siempre, irremplazable en cada etapa, con la guía y fortaleza que solo tú sabes dar, te adoro. Eres la mejor hermana...*

*A Sonia,*

*Sabes cuánto te quiero Manis...*

*A Isra, Rodri, Ross, Checo, John, Jahen, Valter, Ara y Emma:*

*Por ser mis mejores amigos y estar a mi lado para saborear la vida... ¡Woow!*

*A mis amigos "Vida y esperanza"...*

*A Isabel, Cata, Irma, Lupita, Enrique, Carlos, Flavio, Karina, Bertha, Checo, Arturo, César, Norma...*

*Serafín, gracias siempre...*

*A todos aquellos que me faltaron, a los que ya no están; el silencio y su ausencia en estas líneas es solo eso, más no el olvido, pues en mi recuerdo existen, como existe el agradecimiento por haber estado ahí, contribuyendo en algún momento de mi vida para forjarme en este sueño...*

### Agradecimientos:

*Al Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles y Elisa Vázquez..*

# COVENIENCIA EN EL ESTABLECIMIENTO DE UNA AUDIENCIA DE ALEGATOS Y SENTENCIA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

## INDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

1.1.- Época Novohispana.....	4
1.1.2.- Las audiencias como autoridad competente para resolver conflictos administrativos y el Real consejo de Indias como última instancia.....	5
1.1.3.-Las ordenanzas de 1786 y la creación de la Junta Superior de Hacienda como Tribunal Supremo de Hacienda.....	8
1.1.4.-El amparo en la época virreinal como medio de defensa contra actos administrativos.....	9
1.1.5.-La Constitución de Bayona y la creación del Estado encargado de resolver las controversias administrativas.....	9
1.1.6.- La Constitución de Cádiz.....	10
1.2.- México independiente.....	12
1.2.1.- Constitución de 1824 y el sistema judicialista.....	12
1.2.2.-Las Siete Leyes de 1836.....	13
1.2.3.-Las bases orgánicas de 1843.....	15
1.2.4.-Acta constitutiva y reformas de 1847.....	17
1.2.5.- Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su Reglamento (Ley Lares, 1853).....	18
1.2.6.- Ley orgánica de los jueces y tribunales de Hacienda.....	20
1.3.- Constitución Mexicana de 1857.....	20
1.4.- El segundo imperio.....	23
1.5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	24
1.6.- Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	25
1.6.1.- Ley para la calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de las penas correspondientes.....	28
1.6.2.- ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.....	30
1.7.- Ley de justicia Fiscal de 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.....	31
1.8.- Código Fiscal de la Federación de 1938.....	33
1.9.- Reforma Constitucional de 1946.....	34
1.10.- Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966.....	36
1.11.- Reformas constitucionales de 1967 y 1868.....	37
1.12.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.....	38
1.13.- la Reforma de 1987-1988.....	40

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936, EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938 Y LOS PRINCIPIOS QUE REGIAN EN EL JUICIO ORIGINALMENTE**

2.1.- De la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.....	42
2.2.-Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.....	44
2.3.-Particularidades del órgano jurisdiccional creado.....	46
2.3.1.-Órgano de competencia específica en materia fiscal.....	49
2.3.2.-Organización diseñada para trabajar en forma colegiada o en pleno con una división de trabajo.....	50
2.4.- Exposición de motivos del Código Fiscal de 1938.....	53
2.4.- Principios que regían en el juicio establecido en la ley de Justicia Fiscal de 1936 y prevalecieron en el Código Fiscal de la Federación de 1938.....	57
2.4.1.-Procedimientos sumarios.....	58
2.4.2.-Procedimiento uniinstancial y sentencias recurribles en vía de amparo para los particulares.....	59
2.4.3.-Oralidad en los procedimientos como medio para garantizar la eficacia y prontitud en los juicios contencioso administrativos.....	63

## **CAPITULO TERCERO**

### **ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL Y LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

3.1.- Antecedentes del artículo 17 constitucional.....	66
3.1.1.- Impartición de justicia en la Constitución de Cádiz.....	66
3.1.2.- Sentimientos de la Nación de 1813.....	69
3.1.3.- Acta constitutiva de la Federación mexicana de 1824.....	70
3.15.- Siete leyes de 1936.....	71
3.16.- Las bases orgánicas de 1843.....	73
3.1.7.-Acta constitutiva y reformas de 1847.....	74
3.1.8.- Constitución de 1857.....	75
3.1.9.- Constitución de 1917.....	77
3.2.- Artículo 17 Constitucional y subgarantías que de este precepto se desprenden.....	80
3.3.-Oralidad en los procesos como medio para asegurar una justicia pronta, completa, expedita e imparcial.....	82
3.4.- Implicaciones de los juicios orales en México.....	85
3.5.- Implicaciones de los juicios orales a nivel internacional.....	87
3.5.1. Procesos en Estados Unidos.....	87
3.5.2. Procesos en Inglaterra.....	89
3.5.3. Justicia Fiscal en Argentina.....	92
3.5.4. Justicia Fiscal en Italia.....	92

**CAPITULO CUARTO**  
**SUPRESION DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGATOS Y SENTENCIA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1982 Y LA CONVENIENCIA DE IMPLEMENTARLA EN LA LEY FEDERAL DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

4.1.- Principales reformas procedimentales establecidas en el Código Fiscal de 1982.....	95
4.2.- Supresión de la audiencia de pruebas y alegatos motivada en pro de la expeditéz en la administración de justicia.....	97
4.3.- Oralidad del juicio de nulidad establecida en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la exposición de motivos de dicho ordenamiento.....	102
4.4.-Supresión de la oralidad en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación por el Código Fiscal de la Federación de 1982 y su exposición de motivos.....	103
4.5.- Resultados arrojados de suprimir la oralidad en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante el Código Fiscal de la Federación de 1982.....	104
4.6.- Efectos que arroja en la oralidad en los procesos judiciales.....	106
4.1.2.- Oralidad en juicios contencioso administrativos a la luz del os en el TLCAN.....	107
4.7.-Contravención del artículo 17 constitucional en el actual procedimiento para formular alegatos y dictar sentencia.....	112
4.8.- Implicaciones de la implementación de una audiencia de alegatos y sentencia en el juicio contencioso administrativo.....	114
4.8.1.- Establecimiento de una fecha de audiencia de alegatos y sentencia en la contestación a la demanda de nulidad.....	116
4.8.2.- Audiencia de ley.....	117
4.4.- Propuesta de reformar los artículos 47,48 y 49 de la Ley Federal del Juicio Contencioso Administrativo.....	118
CONCLUSIONES.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	126

## INTRODUCCION

En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como respuesta a la necesidad social de un organismo especializado en la impartición de justicia fiscal, que no estuviese subordinado a la Secretaría de Hacienda primordialmente, con la finalidad de procurar la imparcialidad y credibilidad de sus fallos, pues con antelación la justicia en dicha rama legal era impartida por los mismos organismos que dictaran las resoluciones de las cuales los contribuyentes se dolían amen de la ilegalidad que les causaba perjuicio.

Entonces, para el funcionamiento de dicho Tribunal se dictó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en la que se aplicaron principios fundamentales en el buen proveer de justicia como lo fueron la oralidad, con sus rasgos característicos como es el contacto directo con los jueces durante el proceso y fundamentalmente por la concentración del proceso, pues se estableció la celebración de una audiencia de pruebas, alegatos y dictado de sentencia, cuya fecha quedará establecida desde la misma admisión de la demanda de nulidad.

La tramitación de los juicios se estableció de esta manera, con las mejores intenciones de los expertos de ese tiempo, quienes a través de su trayectoria como juristas aplicada a este proyecto, hicieron todo lo posible por implementar principios de eficiencia y expeditéz en la impartición de justicia. Es hasta 1981 que mediante las reformas al Código Fiscal de la Federación se aprueba eliminar la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, bajo el argumento de que las mismas no se llevaban a cabo, entonces se alargaron más los plazos de las diversas etapas procesales dentro de estos juicios.

En este trabajo de investigación se estudiará la conveniencia en reestablecer esta audiencia; para lo cual se analizarán en los capítulos primero y segundo, los antecedentes que le precedieron en la impartición de justicia en este país, partiendo desde la época novohispana, con el incipiente desarrollo de la

justicia fiscal y administrativa, la cual, si bien es cierto, no existía delimitada como tal, pues estaba mezclada con otras materias, no dejaba de existir y de alguna manera sentar las bases de lo que es ahora, se recorre su desarrollo hasta pasar por el México independiente donde las diversas normatividades en vigor y aun las que no lo fueron, cada vez dejaban ver la necesidad de implementar la impartición de justicia en materia fiscal y administrativa, la cual una vez creada busca su perfeccionamiento mediante la implementación de una ley específica y el Tribunal Fiscal de la Federación en que habría de tomarse lo mejor de los años de historia judicial en esta materia, es decir, retomar aquellas figuras procesales que de alguna manera fuesen de probada eficacia en la adecuación de justicia, así como también aquellos provenientes de las diversas materias jurídicas.

Se estudiará la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que le diera vida, así como los principios que regían en este órgano jurisdiccional recién creado, sobre todo el de oralidad, el cual se habría implementado con la finalidad de brindar a los juicios rapidez y certeza, pues esta se implementaría en las diversas incidencias del juicio de nulidad, así como en la etapa de la audiencia final de pruebas, alegatos y sentencia para dar una fecha cierta de cerrar la litis, relacionar las pruebas ofrecidas y rendidas, dando oportunidad a las partes para que en esa ocasión alegaran lo que a su interés conviniera; evitándose emplear más tiempo en conceder a las partes término para hacerlo y tenerlos los presentados, figura que por cierto, fue tomada del juicio de amparo indirecto y se implementó en el juicio de nulidad al considerarse eficiente en cuanto a la celeridad que proporcionaba en la tramitación de los amparos.

Dentro del apartado tercero de esta investigación, se realizará un estudio sobre la evolución de los textos constitucionales que han tenido vigor en este país a fin de estar en posibilidad de analizar el desarrollo de lo que actualmente se sostiene como el artículo 17 constitucional y las garantías que de él se

desprenden, estableciendo en específico qué sub garantía puede apoyar la implementación de la oralidad en un determinado juicio.

En el capítulo cuarto analizaremos la conveniencia en el reestablecimiento de la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia en el juicio de nulidad, tomando en cuenta si realmente acortaría los plazos para la terminación de los asuntos en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinar si será benéfica una reforma en el sentido de reestablecer en el juicio de nulidad la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, tomando en cuenta si realmente la forma que se sigue para el cierre de la instrucción y dictado de la sentencia desde 1981 tiene el soporte de eficiencia suficiente para haber cambiado la legislación o si se tradujo en beneficios para las partes que tramitan juicios ante este órgano jurisdiccional.

Se estudiará el impacto a nivel nacional e internacional que traería consigo, la reforma que se propone y proyectar si la reforma de los artículos 47 y 49 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo con apoyo en los principios de expeditéz en la impartición de justicia consagrados en nuestra Constitución Federal.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

En virtud de que la audiencia de ley es una etapa procesal usada en nuestro sistema jurídico que ha evolucionado a través de los diversos ordenamientos e instituciones en materia administrativa así como en otras materias, es conveniente analizar a través de este capítulo las bases y fundamentos que entrañan estos cambios.

#### 1.1.-Época Novohispana.

Al remontarnos a la época Novohispana debemos dejar establecido que en la jurisdicción administrativa prevalecía el sistema judicialista, el cual se caracterizaba primordialmente por la intervención de los órganos judicialistas ordinarios, en la solución final de las controversias administrativas.

Al respecto señala Antonio Carrillo Flores en un estudio sobre los orígenes del Tribunal Fiscal de la Federación, que en la Nueva España se crearon figuras jurídicas a lo largo de tres siglos, más en un campo tan importante y en constante cambio como aquel que integra las defensas de los particulares frente a las determinaciones de la administración, nada de la vieja legislación española se aprovechó, pero podemos entenderlo como un capítulo de nuestra historia jurídica que evolucionó gracias a avances que respondieron a las necesidades propias de los nacionales de esa época, por lo que es importante estudiarlo en el presente capítulo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carrillo Flores Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2da. México 1987, p.206 y 207.

### **1.1.2. Las audiencias como autoridad competente para resolver conflictos administrativos y el real consejo de indias como última instancia.**

Las audiencias, ubicadas en Querétaro y la Ciudad de México eran la máxima autoridad judicial, política y legislativa, encargados de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas. “La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes dictados en los negocios contenciosos y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular. Por otro lado, podía darse el caso de que las autoridades responsables en este caso insistiesen en la validez de sus actos, supuesto en el cual tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la disposición de la audiencia o la gubernativa”.<sup>2</sup>

Como antes se mencionó, amén de que no se tomó en cuenta la legislación española la época novohispana, la ley 35, título XV, libro 2º de la Legislación Recopilada de Indias comentada por Don Juan de Solórzano, establecía que de todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeran a título de gobierno esta ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las audiencias Reales de las Indias, mas aun no 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, sistema que fue respetado por la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de 1876, salvo en lo que toca a las materias de la Real Hacienda, confiadas a la Junta de la Real Hacienda. Aquella legislación tuvo vigencia real, como lo prueba el conde de Revillagigedo, en la instrucción que dio a su sucesor el marqués de Branciforte en que se quejara de que la apelación a la Audiencia

---

<sup>2</sup> Vázquez Alfaro José Luis., Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM., México 1991. p. 126

deprimía a la autoridad del virrey y aconsejara que la apelación judicial se sustituyese por lo que ahora podríamos llamar un recurso de reconsideración ante el propio virrey, quien para resolverlo escucharía la opinión de los oidores.

En este tenor, podemos señalar respecto de la administración de justicia administrativa en la Nueva España que retomando las palabras de Don José María Caballero Montes en su Tratado de lo Contencioso Administrativo que: “Lo Contencioso Administrativo fue en nuestro antiguo derecho, no la revisión en juicio de las regaladas resoluciones que dictaba la administración con daño al derecho de los particulares, sino lo que el poder público aviso que fuera en cada caso en méritos de reales o supuestas razones de interés público, a favor de las que se reconocía o se negaba la virtualidad de la contienda administrativa.”<sup>3</sup>

Lo anterior toma lógica si tomamos en cuenta que en la época Novohispana lo contencioso administrativo estaba confundido con lo contencioso judicial. Durante la época de preponderancia del Consejo Real llegó a ensombrecer e inmiscuirse en las tareas de todos los demás organismos de la nación, el Corregidor, la Cancillería y el Consejo resolvían en forma gubernativa cuestiones de la administración activa y fallaban posteriormente enmendando, revocando o confirmando sus primeras resoluciones. El Consejo fallaba también las causas criminales. Así también el corregidor que ocupaba el primer sitio de la jurisdicción administrativa estaba encargado de resolver los asuntos civiles y criminales, la cancillería realizaba funciones que cometen a diputaciones, gobernadores y audiencias, con extraordinarias facultades del consejo. Por todo ello podemos concluir de la confusión que existía en el orden judicial y la vida contenciosa administrativa.

La Real Audiencia de México formaba un Tribunal Colegiado compuesto por dos clases de magistrados: los oidores quienes resolvían y conocían de los pleitos

---

<sup>3</sup> Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México 1973, p.167-170.

civiles y los alcaldes del crimen con facultades para conocer y resolver las causas criminales, los primeros se manejaban en número de ocho y los segundos de cuatro, de los cuales estaban a ellas adscritos, además dos fiscales, uno de los civil y otro de lo criminal, defensores de los intereses tutelados por la Corona, un Alguacil Mayor quien ejecutaba las resoluciones de la audiencia y un cargo parecido al de un jefe de policía; un teniente de Gran Canciller quien estaba encargado de guardar todos los sellos reales y sellar con ellos todas las providencias reales de la Real Audiencia y los demás ministros y oficiales necesarios como lo eran los protectores de indios, escribanos y porteros.<sup>4</sup>

Con relación a la jurisprudencia de la primera real audiencia de México, la de Nueva España sufrió una disminución, mientras aquella abarcó todo el territorio de la Nueva España; esta lo compartió con las Audiencias de Guatemala y Nueva Galicia, con sede en Guadalajara. No obstante, la última nombrada estuvo subordinada a la Ciudad de México, pues las resoluciones que emitía eran apelables ante ella.

Era el Supremo Tribunal de la Nueva España quien podría revisar no solo las resoluciones de los jueces distritales y locales, (Alcaldes Mayores, Corregidores, y Alcaldes Ordinarios), sino también tendiendo extendida su jurisdicción sobre otros actos de naturaleza administrativa o gubernamental que se reducen a justicia entre partes. Para resolver los negocios, decidiendo la aplicación del derecho sustantivo al caso concreto en cuestión, se ajustaba a los procedimientos establecidos por las leyes procesales vigentes en España, salvo las excepciones hechas por las leyes especiales dictadas por la colonia.

Los fiscales elaboraban los fallos en secreto, ni pudiendo estar presentes los relatores, escribanos, ni otra persona que no tuviere voto por si mismo.

---

<sup>4</sup> Cuevas Figueroa Pedro, "La Impartición de Justicia Fiscal en Francia pro los Tribunales Administrativos". Revista: Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años, Tomo II, Ensayos II, Primera edición 1982, México, 1982, p.104 y 105.

El sentido de las sentencias se decidía en mayoría y en caso de empate, se llamaba al fiscal para que decidiera, siempre y cuando no fuera parte del negocio a debate y si aun así existía discordancia y no había sentencia, se elegían de uno a tres abogados sin sospechas, es decir, de buena reputación, como mejor les pareciere para la determinación del pleito.

### **1.1.3. Las ordenanzas de 1876 y la creación de la Junta Superior de Hacienda como tribunal supremo de hacienda.**

Hacia finales de 1786 se dio en la Nueva España la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y providencia en el Reino de la Nueva España, que dio un giro al régimen administrativo y jurídico político de la Nueva España.

La mencionada ordenanza trajo como efecto en la Nueva España, en cuanto a justicia fiscal, la creación de la Junta Superior de Hacienda como Tribunal Supremo de Hacienda, cuyo funcionamiento básicamente consistía en que la jurisdicción en esta materia correspondía únicamente a los intendentes y a la junta superior de hacienda.

“En la Real Cédula dada en Madrid el 6 de abril de 1876 que contenía los decretos de 28 de febrero y 11 de marzo del mismo año se crearon 12 intendencias cuyos titulares conocían de las causas de justicia, policía, de hacienda y guerra. En el aspecto hacendario dependían directamente del superintendente subdelegado de la Real Hacienda, Tribunal Supremo de Apelación en materia tributaria, según lo establecía el artículo 78 de la ordenanza. El artículo 79 de la misma reitera a los intendentes la atribución de jurisdicción contenciosa.”<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, op. Cit. P126

#### **1.1.4. El amparo en la época virreinal como medio de defensa contra actos administrativos.**

En la época virreinal ante la falta de una clara delimitación de las materias del derecho surge un instrumento procesal que recibió el nombre de *amparo*, definida por Andrés Lira González de la siguiente manera:

“Institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos cuando estos son violados, conforme al cual una autoridad protectora, el virrey conoce directa o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus derechos.”<sup>6</sup>

A decir de esta figura, no tenía nada en común con la figura del amparo que actualmente conocemos, pues era el virrey quien conocía de este recurso, es decir, la misma persona que formaba parte de la administración que dictaba la resolución y a su vez resolvía los recursos que en su inconformidad formulaban los ciudadanos, por lo que no había imparcialidad en sus fallos, pero sin embargo forma parte de la evolución de nuestra justicia fiscal, porque era usado contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas.

#### **1.1.5. La Constitución de Bayona y la creación del estado encargado de resolver las controversias administrativas.**

Sin duda para el establecimiento de lo contencioso administrativo como lo conocemos actualmente, se tuvo un punto de partida, el cual se dio en Francia toda vez que por una disposición de 1801, los tribunales de justicia no podían mas intervenir en materias que habría que hacerlo la Administración. De Francia se copió a nuestra patria, siendo la constitución de Bayona, clasificada como

---

<sup>6</sup> Lira González, Andrés, El amparo colonial y el amparo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.35.

ilegítima, el primer cuerpo legal que señala o establece la existencia de lo contencioso administrativo, ello no obstante que la misma nunca haya entrado en vigor.<sup>7</sup>

La mencionada constitución establece en sus artículos 56 y 57 que debía crearse un consejo de Estado, el cual además de examinar y entender los proyectos de leyes civiles, criminales y los reglamentos generales de administración pública, habrían de resolver las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, así como de la parte contenciosa de la administración pública.

La constitución de Bayona, como hemos observado radica fundamentalmente en que a partir de ella se fija la necesidad de una división en la administración de justicia, debido a que la especialización en la impartición de justicia en ese precedente se hizo patente.

#### **1.1.6.1. La Constitución de Cádiz (1812).**

En 1812 se reunieron en Cádiz las cortes generales y extraordinarias a fin de dictar una constitución moderna a los territorios de la Nueva España y a España misma, pues esta estuvo vigente en forma simultánea en ambos territorios.<sup>8</sup>

Por lo que toca a la justicia fiscal y administrativa, esta constitución estableció un Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernamentales pero sin señalar el procedimiento a seguirse para los mismos. Fue pues fundamental la constitución de Cádiz para la justicia administrativa, porque la misma tuvo aplicación durante los movimientos constitucionales, así como una notable ingerencia en la organización constitucional del nuevo Estado.

---

<sup>7</sup> Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y Administración Pública, op. cit. 171.

<sup>8</sup> Vázquez Alfaro, José Luis., Ob. Cit , p. 127.

No obstante lo anterior, es importante la constitución de Cádiz de 1812 para México a la justicia fiscal administrativa porque en ella se establecieron los artículos 243 y 245, que sentaban las bases para incluir el principio de separación de poderes y prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de las de juzgar, por lo que estos artículos representaban la creación de una jurisdicción especial para juzgar sobre los actos de carácter administrativo.

A mayor abundancia, se transcribe el contenido de los artículos 243 a 245 de la Constitución de Cadiz:

**“ARTICULO 243.** Ni las cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

**ARTICULO 244.** Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales: ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas.

**ARTICULO 245.** Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.”<sup>9</sup>

Con los antecedentes de justicia novohispana y lo antes anotado podemos apreciar que en este ordenamiento se frena el poder del rey en las cortes ante las labores jurisdiccionales y poco imparciales que venían desempeñando, pero sin embargo la imposibilidad de juzgar al rey frena el gran avance que aparentemente representa este criterio de división de funciones en el poder.

---

<sup>9</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, Vigésimocuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 89.

## **1.2. México independiente**

Con posterioridad a la guerra de independencia, podía visualizarse a México como un país nuevo y lleno de contrastes, con una serie de problemas políticos, económicos y sociales pendientes de resolver y actualizar al nuevo régimen, el cual contaba con una serie de hombres revolucionarios que encabezaron aquel movimiento emancipador, ante la necesidad de elaborar un nuevo proyecto de nación, para lo cual fundamentalmente pusieron los ojos en las ideas de la ilustración francesa, las cuales estaban basadas en el principio de separación de poderes, que cada vez cobraba mas fuerza en Europa, por lo que a partir de esta naciente independencia, los documentos legales tenían estos tintes y así también lo fue para la materia administrativa como veremos en el presente punto.

### **1.2.1. La constitución de 1824 y el sistema judicialista.**

Esta constitución fue discutida del 23 de diciembre al 31 de enero de 1824 y fue aprobada con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.<sup>10</sup>

El periodo de vigencia de la misma fue de 1825 a 1835, con la peculiaridad que no podría ser revisada hasta después de cinco años, como en ella misma se establecía; las reformas empezaron a proponerse a partir de 1826 pero fueron acumuladas hasta 1830. De tal modo que ese documento permaneció sin modificaciones hasta su abrogación.

Su entrada en vigor significó una nueva era en nuestro país, ya que implicó el establecimiento del principio de separación de poderes en su artículo sexto, también continuó con el sistema judicialista, en el cual los tribunales del poder judicial eran quienes resolvían los conflictos derivado de las resoluciones emitidas

---

<sup>10</sup> Ibidem.

por las autoridades administrativas, lo cual se estableció en el artículo 123 de la mencionada ley fundamental.

Para su mejor comprensión cito el contenido del antes señalado artículo:

“ARTÍCULO 6.- Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

ARTÍCULO 123.- El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito.”<sup>11</sup>

Ahora bien, por lo que toca a la materia administrativa, el artículo 137 fracción II establecía las facultades de la Suprema Corte de Justicia, confiriéndole facultad para terminar con los contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes, a lo que podemos concluir que restringida en el proceso administrativo.

El estudio de la constitución de 1824 nos lleva a observar que ha sido influenciada fuertemente de la tradición judicialista anglosajona y española, pues del modelo de la constitución de Estados Unidos es que se crea el poder judicial de la federación, intentando crear un sistema de tribunales parecido al suyo.

Sin embargo, la constitución Mexicana de 1824 establecía que el poder judicial residiría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, como antes se ha anotado.

### **1.2.2. Las siete leyes de 1836**

En 1835 se emitieron las bases constitucionales de 23 de octubre de ese mismo año. En su artículo 14 se disponía la expedición de una ley cuyo objeto

---

<sup>11</sup> Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, op. cit. P 154 y188

sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa de ese ramo.<sup>12</sup>

Esta constitución confirió una estructura centralista al Estado mexicano. El 20 de diciembre de 1836 fue dictada la primera ley, la que establecía en su artículo segundo fracción III un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado *reclamo*, para impugnar las resoluciones de las expropiaciones decretadas por el jefe del ejecutivo o gobernadores de los Estados.

Por otro lado, la quinta ley contenía la estructura del poder judicial en sus artículos primero y décimo segundo; se daba competencia a la Suprema Corte para conocer acerca de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden, aunque este solo se basa en la interpretación de la fracción VI de dicho precepto.

Es el caso que la ley quinta fue de tal importancia, que amén de ella reaparecieron los tribunales de Hacienda con competencia específica por razón de la materia con tratamiento especial al contencioso fiscal. Su funcionamiento era el siguiente: las sentencias dictadas por los tribunales de hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante los tribunales superiores de los departamentos de los que tocaba conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.

Esta ley dio pauta para que por virtud de su artículo primero se expidiera la ley de 20 de enero de 1837 que habría de confirmar la competencia de los asuntos contencioso hacendarios y estableció la competencia del poder judicial para resolver los asuntos contencioso hacendarios y se estableció la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos, sin ingerirse en la jurisdicción contenciosa propia de los jueces, facultad económico coactiva, cuyo

---

<sup>12</sup> *ibidem*. p

ejercicio podía reclamarse, seguido del otorgamiento de una garantía por el monto de la prestación exigida.<sup>13</sup>

Hacia 1840 se elaboró un proyecto de reforma, consistente en la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso tributario en su artículo 14 de las bases para la Nueva Constitución.

Finalmente el 28 de septiembre de 1841 se expidieron las bases de Tacubaya, que dejaron sin sustento la constitución de las siete leyes.

En 1842 se elaboraron tres proyectos de constitución, pero a finales de ese año, el General Bravo desconoció al Congreso Constituyente y nombró a ochenta notables para que integraran la junta nacional legislativa.

### **1.2.3. Las bases orgánicas de 1843.**

El 23 de diciembre de 1842 el presidente de la República, Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables que integrando la junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Instalada la junta, el 6 de enero de 1843, acordó por mayoría de votos que no se reduciría a formar simples bases constitucionales, si no que habría de expedirse una nueva constitución.<sup>14</sup>

Es así como hacia el año 1843 se expidieron y promulgaron las bases para la organización de la república Mexicana en el gobierno del General Antonio López de Santa Ana, mismas que fueron publicadas el 15 de junio de ese año.

En lo que interesa a esta investigación, el artículo 5 contenía la división de poderes públicos como ahora se cita:

---

<sup>13</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Órganos de Justicia en el Ordenamiento Mexicano*. Op. cit. P 132.

<sup>14</sup> Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit. p. 404

ARTÍCULO 5.- La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, no se reunirán dos o mas poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un individuo. <sup>15</sup>

Por otro lado, en el artículo 111, las Bases Orgánicas establecían el Consejo de Estado y la fracción II del artículo 119 negó a la Suprema Corte de Justicia tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos, como ahora se citan: <sup>16</sup>

ARTICULO 111.- Es obligación del consejo dar su dictamen al Gobierno de todos los asuntos que lo exijan estas bases y en los demás que le consulte.

ARTÍCULO 119.- No puede la Suprema Corte de Justicia:

...

II.- Tomar conocimiento alguno sobre los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos.

Las bases orgánicas presidieron durante más de tres años con nominal vigencia el periodo de mayor turbulencia de la historia de México. Lejos de atajar las discordias internas parecía avivarlas la guerra con los Estados Unidos de Norte América y las fracciones siguieron luchando entre si por la forma de gobierno.

El 22 de agosto de 1846, el General Mariano Salas, además de pedir el reestablecimiento de la constitución de 1824 y el retorno del general Antonio López de Santa Anna, convocó a un Congreso Constituyente. La comisión de Constitución elaboró dos proyectos: el de la mayoría: (Rejón, Cardoso y Zavaleta), alternativa que consistía en reestablecer la constitución de 1824 y su posterior

---

<sup>15</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales*, op. cit. P. 406.

<sup>16</sup> Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5ta edición, Editorial Porrúa, México, 996, p.179.

reforma y el de la minoría que suscribió Mariano Otero quien pedía reformas sustanciales a dicha ley fundamental.

#### **1.2.4.- Acta constitutiva y reformas de 1847.**

El acta constitutiva y de reformas sirvió para restaurar el sistema federal, al declarar en vigor a la constitución de 1824 con las reformas ahí incluidas.

De conformidad con el texto de ese ordenamiento legal, eran los tribunales del poder judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitarán con motivo de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, en los términos de la constitución de 1824.

Ahora bien, dado que en esta acta constitutiva y reforma se sigue para lo contencioso fiscal la misma temática y línea del acta fundamental de 1824, podemos establecer que para 1847 se vivía en esta materia la resaca de 1824, es decir, la incorporación del sistema norteamericano a los textos constitucionales, lo que en este país es materia de leyes secundarias, imprimiendo así a la estructura judicial mexicana una rigidez de la que hasta ahora no ha podido deshacerse, pero además se copia lo orgánico, sin incorporar lo que tras la forma de constitucional era en realidad valioso y sin hacer tampoco un esfuerzo que acaso hubiera sido posible, para adaptar a la forma anglosajona de estructurar los tribunales, el procedimiento colonial del reclamo de la audiencia.

Así también como manifiesta Antonio Carrillo Flores. Los constituyentes de 1824 sufren la presión de numerosas influencias, pero por ninguna de ellas se deciden con franqueza y son incapaces por ello de dibujar un sistema ya no en lo puramente orgánico de saber cuáles son los tribunales federales, sino en lo

sustancial de definir con precisión cómo y cuándo deben dejar sentir su acción en la materia del Estado.<sup>17</sup>

### **1.2.5.- Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su Reglamento (Ley Lares, 1853).**

Hacia el año 1853, siendo presidente de México, el General Antonio López de Santa Anna y bajo la dirección de Lucas Alamán se elaboraron las bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la constitución, promulgadas el 23 de abril del año antes mencionado y que contenían una ligera pero significativa noción del contencioso administrativo en su artículo noveno, las mencionadas bases dieron sustento constitucional al contencioso administrativo en la esfera del poder ejecutivo. Las bases constitucionales establecían un consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta para los ministerios de gobierno, la competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida.

Teodosio Lares fue autor del primer intento de introducir el Consejo de Estado inspirado en el sistema francés.

Al ser Lares el primer Ministro de Hacienda promovió la expedición de la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y del Reglamento de esa misma, ambos de veinticinco de mayo de 1853. Como antes se ha mencionado, esta ley y reglamento siguieron el modelo francés, por lo que creó dentro del Consejo de Estado, una sección de lo contencioso administrativo compuesta de cinco consejeros abogados, quienes eran nombrados por el presidente de la República.

---

<sup>17</sup> Carrillo Flores Antonio, La justicia federal y la administración pública, op. cit. P.175.

La ley Lares, como actualmente se le conoce, propuso en la materia administrativa un parteaguas debido a que en forma tajante separó los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contenciosas administrativas.

El procedimiento para actuar en el consejo de Estado lo contenía el capítulo segundo del reglamento y se componía por tres fases, la primera se conocía como la voluntaria y las fases restantes ya formaban parte del procedimiento contencioso administrativo. El reglamento a la mencionada ley estableció por su parte que las partes eran el Estado y el gobernado.

La primera fase consistía en que el particular debía presentar ante el Ministro del ramo una *memoria*, en la que en forma sencilla se exponían los hechos y fundamentos de su derecho y con la finalidad de determinar el objeto de la demanda. Si en el lapso de un mes no se daba un arreglo entre el particular y la administración, su causa era remitida a la sección de lo contencioso, la notificación que se hacía a las partes fijaba el carácter de contencioso al asunto.<sup>18</sup>

Ya en la fase del procedimiento contencioso se emplazaba al procurador a fin de que en el término de veinte días se diera contestación y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección del consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de pruebas, enseguida se determinaba el cierre de la etapa probatoria y se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, con un plazo de seis días otorgada a las partes para alegar, a los quince días posteriores a ello debía dictarse sentencia, en la que se entregaba una copia a las partes.

A fin de ejecutar el fallo del Consejo era necesario que las partes y los ministros estuviesen de acuerdo.

---

<sup>18</sup> Alfaro, José Luis, *Evolución y Perspectiva de los órganos de justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, op. cit. P. 134.

Se contaba con dos recursos, el primero de ellos era de apelación, el cual se tramitaba ante la sección del contencioso y resuelto por el gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso, por otro lado se podía interponer el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas y el de nulidad, el cual era procedente contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas.

El reglamento del Consejo de Estado reguló sus funciones, entre ellas la de conocer de lo contencioso administrativo en los términos establecidos por la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo.

### **1.2.6 Ley orgánica de los jueces y tribunales de hacienda.**

La Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda fue expedida el 20 de septiembre de 1853, con la cual se suprimieron los juzgados de distrito y los tribunales de circuito, instituyéndose los juzgados especiales de hacienda de primera instancia, dotados con una amplia competencia. Los tribunales superiores de hacienda eran tribunales de primera instancia para ciertos asuntos y además tribunales de alzada, para los asuntos resueltos por los citados juzgadores de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia, los asuntos eran resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Todas las leyes expedidas en el periodo del general Santa Anna fueron abrogadas junto con las demás leyes sobre administración de justicia expedidas en 1852, por una ley expedida al término de la Revolución de Ayutla el 25 de noviembre de 1855.

### **1.3.-Constitución Mexicana de 1857.**

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la constitución política de la República Mexicana, documento que en la parte que interesa a la presente investigación era del contenido literal siguiente:

ARTÍCULO 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

ARTÍCULO 97.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- II. De las que versen sobre el derecho marítimo.
- III. De aquellas en las que la federación fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.
- V. De las que se susciten entre un Estado y dos o mas vecinos de otro.
- VI. De las de orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. <sup>19</sup>

De los anteriores preceptos se desprende que se atribuye a los tribunales del poder judicial el conocimiento de los asuntos en materia administrativa. Ello se debió a un inminente predominio del sistema judicialista en la impartición de justicia, pues los juristas de esa época creían que era una fórmula de probada eficacia.

Según José Luis Alfaro, el predominante judicialismo en la época, encontraba su razón de ser en la fiel creencia en la separación de funciones como un dogma por parte de los constitucionalistas, tal como se ha apuntado antes en el artículo 50 de la mencionada constitución mexicana y por otro lado, debido a que consideraban que el juicio de amparo suplía con ventaja el sistema del contencioso administrativo de tribunales administrativos situados en el poder ejecutivo. <sup>20</sup>

Al crearse la constitución de 1857 se estableció la jurisdicción administrativa en impartición de justicia, por lo que circularon varias corrientes que trataban de

---

<sup>19</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes fundamentales de México*, op.cit. p.

<sup>20</sup> Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de justicia administrativa en el ordenamiento mexicano.*, op. cit. P. 132.

encuadrar dicha materia entre el poder ejecutivo y judicial, para finalmente prevalecer la teoría expuesta por Vallarta, es decir la judicialista que sostenía elementalmente que los tribunales federales conocerían de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

Al respecto de la Teoría de Vallarta, Alfonso González Rodríguez escribe lo siguiente:

“En el apartado IV de su estudio Vallarta cita la legislación y jurisprudencia francesa informando que en este país como lo es España, es fundamental el principio de que la cobranza de las contribuciones de los medios coactivos empelados contra quien dilata su pago, son asuntos de la competencia administrativa de y no de la judicial y que este principio no fue establecido por los gobiernos monárquicos o imperiales, si no proclamado por la asamblea constituyente, en su ley de 22 de diciembre de 1789, que confirió a la administración departamental la facultad de vigilar lo concerniente a la cobranza de las contribuciones prohibiendo que ella fuera perturbada, en esas funciones, por acto alguno del poder judicial.”<sup>21</sup>

En virtud de lo anterior, podemos advertir que para Vallarta todas las cuestiones o asuntos en torno a la legitimidad del impuesto eran de carácter administrativo y las excepciones a esa regla eran las siguientes:

A. El artículo final de todos los presupuestos de egresos en Francia, faculta a los tribunales ordinarios para amparar al individuo a quien se le exijan contribuciones que no estén previstas en la ley del impuesto.

B.- Los tribunales ordinarios son competentes cuando se trata de cuestiones en las que es indispensable la aplicación del derecho común sobre todo el civil, como la tercería de dominio interpuesta por el perjudicado en el embargo de bienes hecho por el recaudador; la cuestión prejudicial e la que el presunto heredero renuncia a la a herencia para eximirse de pago; las controversias sobre prelación en el pago de créditos, para determinar el orden de preferencia entre el fisco y los demás acreedores; y, de igual manera, las cuestiones sobre solidaridad, subrogación, imputación del pago, prescripción y otras de carácter civil.

---

<sup>21</sup> González, Rodríguez Alfonso, La justicia tributaria en México, Editorial Jus México, Primera edición, México, 1992, p.155 y 156.

C.- Los casos en los cuales el fisco ha dejado de tener interés en el negocio por haberse pagado el crédito fiscal. Por esto las convenciones entre particulares, aun cuando los tribunales, desde el momento en que se ha satisfecho al fisco lo que se le adeuda. El fisco no tiene interés en que el propietario, por ejemplo, cargue o no al arrendatario el importe de la contribución.<sup>22</sup>

#### **1.4.- El segundo imperio**

Hacia el año de 1864, época del segundo imperio en México, se tiene el proyecto de introducir el contencioso administrativo, mediante el decreto de 4 de diciembre del mismo año, estableciendo la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo.<sup>23</sup>

La ley sobre lo contencioso administrativo y su reglamento dieron vida a la especialización sobre los asuntos en materia administrativa, a partir de la caída del segundo imperio, el juicio de amparo tomó la importancia que hasta ahora tiene como medio para garantizar los derechos de los gobernados.

El juicio de amparo ofrecía ventajas sobre el juicio sumario de oposición amén de las siguientes razones: era más rápido, no era necesario garantizar el interés fiscal y las resoluciones en él eran más eficaces.

La competencia del poder judicial a través del juicio de amparo y el poder judicial en su totalidad se dividía de la siguiente manera:

El Código de Procedimientos Civiles regulaba los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los jueces federales y en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes, así como en contra de las decisiones dictadas en los procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo.

---

<sup>22</sup> Idem. p. 156

<sup>23</sup> Briseño Sierra, Humberto, Competencia de los Tribunales Administrativos, Jurídica Número 10, 1972, p. 111.

### 1.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

“La constitución Mexicana vigente fue promulgada en Querétaro el 5 de diciembre de 1917 y entró en vigor el primero de mayo siguiente. Su antecedente o fuente mediata fue el movimiento político social surgido en nuestro país a partir de 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura *Porfirista* y plasmar en la constitución el principio de la no reelección.”<sup>24</sup>

“Esta ley fundamental cobijó tres principios esenciales que fueron: la idea de soberanía, los derechos humanos, la división de poderes, el sistema federal, el sistema representativo, la supremacía del estado sobre la iglesia, y la existencia del juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad”.<sup>25</sup>

Como hemos visto el punto de partida para nuestra materia era la división de poderes, de ahí que de ninguna manera era aceptable la idea de crear tribunales administrativos en este país pues se creía que se convertirían en juez y parte de los procedimientos contenciosos administrativos y tributarios.

La doctrina y jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales que reglamentan dos vías procesales para la solución de controversias administrativas, la primera de ellas es el juicio de amparo que actualmente prevalece, y el actualmente inexistente recurso de súplica que se tramitaba en la corte, mismo que se constituía como una tercera instancia en el proceso administrativo creada para combatir la segunda instancia las sentencias

---

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, La constitución mexicana de 1917, 4ta. Ed., México, UNAM, 1980.

<sup>25</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2004, p.800

dictadas por los tribunales federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente, fue considerado por los tratadistas como un proceso ordinario ante los tribunales federales incluido en el artículo 130 de la citada Ley de Amparo.<sup>26</sup>

El trámite del proceso administrativo se seguía de la siguiente manera: existía una primera instancia que se llevaba ante los jueces de distrito; este fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los que el gobernado tenía la posibilidad de elegir, pero la autoridad en cambio, solo disponía de la súplica para impugnar la resolución de segundo grado.

El contencioso administrativo y tributario permanecieron en la esfera de competencia del poder judicial federal pero a su lado subsistieron procedimientos puramente administrativos.

### **1.6.- Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.**

De la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 es posible advertir que se reconocen como antecedentes inmediatos de esta a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de Infracciones a las Leyes Fiscales, Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal, pero lo cierto es que le precedió en general el sistema de impartición de justicia en este país porque en esta se tomó lo mejor de las instituciones en su parte procesal, ello a decir de los juicios orales para proveer a los particulares de un proceso deseable en cuanto a celeridad, eficiencia, transparencia y oficiosidad.

---

<sup>26</sup> Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, op. cit. p. 140 y 141.

El hecho de considerar la conveniencia de los juicios orales en la ley del Justicia Fiscal de 1936 se sostuvo así debido a los resultados que a lo largo de la historia arrojó dicha figura procesal en la impartición de justicia en este país. En cuanto a la impartición de justicia administrativa y fiscal, en primer término podemos señalar que durante la época colonial predominó el sistema que podemos calificar como judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir a las Audiencias y en última instancia, al Consejo de Indias el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive las provenientes de los Virreyes, comprendiendo también la materia tributaria, hasta la promulgación de las Ordenanzas de Intendentes que crearon la Junta Superior de Hacienda, como organismos de apelación de esa materia, en estas instancias los procesos se llevaban a cabo de manera oral en su gran mayoría bajo un modelo de justicia Español.

Posteriormente existieron dos intentos de sustituir la tradición judicialista por el sistema francés del Consejo de Estado, en primer lugar dicho Consejo fue introducido por el instrumento provisional denominado Bases para la Administración de la República, debido a las ideas en esta materia, del distinguido tratadista mexicano Teodosio Lares a cuya instancia se expidieron la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su reglamento, en los que el Consejo de Estado seguía muy de cerca el modelo francés de la época como organismos de jurisdicción retenida.

El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios, de 12 de Octubre, así como la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, siguiendo mucho lo establecido por la Ley Lares.

Generalmente se siguió la tradición judicialista en los juicios fiscales y administrativos con reformas a la constitución, a efecto de conceder a los jueces federales la facultad de resolver sobre aquellas controversias que se suscitaban en virtud de la aplicación de las leyes federales, a resolverse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por las autoridades administrativas. Ello empezó a modificarse lentamente, tomando en consideración que el recurso de súplica, que no era otra cosa sino una apelación federal de segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia, tomando en consideración que el recurso de súplica que no era otra cosa que una apelación federal de segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se suprimió en 1934, que los juicios de oposición desaparecieron de una manera paulatina de las leyes administrativa correspondientes y que surgieron paralelamente algunos órganos de jurisdicción retenida, especialmente en materia fiscal, tales como el jurado de Penas Fiscales, establecido por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, la Junta Revisora del Impuesto para la Renta y en forma paralela otro Jurado de Revisión en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal.

Esta evolución preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ordenamiento que introdujo al Tribunal Fiscal de la Federación y por ello insertó dentro del sistema tradicional el sistema judicialista, mismo que antes nos ha ocupado estudiar, con elementos del contencioso administrativo de carácter continental europeo, y mas específicamente francés, dentro de los que se apreciaba la implementación de los juicios orales como medio para proveer a los procesos de celeridad en ciertas etapas, pero sin dejar de lado a la escritura, con la finalidad de que existieran constancias en los autos. Ello así prevaleció en la ley de Justicia Fiscal de 1936, tomada del juicio de amparo, donde se deja la oralidad para concentrar ciertas etapas del proceso y darle publicidad y oficiosidad al mismo.

### **1.6.1.- Ley para la calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de de las penas correspondientes.**

Esta ley fue publicada en 1924 mediante el decreto incluido en el Diario Oficial de la Federación en ejercicio de las facultades conferidas al ejecutivo por el Congreso de la Unión. Este ordenamiento se estableció un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además creó un jurado de penas fiscales que de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos. Había un jurado que se integraba por las oficinas recaudadoras de impuestos. Un jurado que se integraba por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y por dos mas nombrados por los contribuyentes.

El procedimiento antes mencionado se llevaba a cabo de la siguiente manera: se recibía el expediente y anexos para ser turnados por el presidente del jurado ante la sección correspondiente, (existían tres secciones: comercio e industria, alcoholes y capitales), la que recibía las pruebas ofrecidas y podía ordenar que se desahogasen aquellas que considerasen convenientes. Este jurado tenía amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones en un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el jurado, se contaba con el recurso de revisión de la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído respecto de dicho recurso podía revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, el plazo para su interposición era de veinte días a partir de aquel en que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada.

El mencionado procedimiento era opcional para los contribuyentes porque podían utilizar la vía jurisdiccional en vía directa interponiendo la demanda ante el juzgado de distrito competente), una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías procedimentales ya no se podrá optar por la otra vía.

A mediados de 1924 se emitió un decreto para reformar la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes de en algunos aspectos, regulados en forma deficiente por el texto anterior:

“a) En caso de inconformidad de los causantes presuntos infractores con las resoluciones emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos, estas debían remitir el expediente original a la oficina superior de la cual fueron subordinados a efecto de que dicho superior jerárquico elaborara un informe para enviarlo al jurado de penas fiscales en un plazo de diez días y salvo que no fuera necesario realizar alguna diligencia.

b) el recurso de revisión debía interponerse ante el jurado de penas fiscales, pues con anterioridad lo era ante la secretaría de hacienda.

c) Se conservan los lineamientos procedimentales regulados por la ley anterior.

A partir de ese momento el jurado de penas se convirtió en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas, ya que anteriormente solo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas, sanciones, etcétera, (pero que no los revisaba).

El 12 de mayo de 1926 (Diario Oficial de la Federación 7 de junio de 1926). Se expidió una ley que cambió el nombre del jurado de penas fiscales por el de jurado de infracciones fiscales. Fue ampliado el plazo para interponer el recurso de revisión el que podía ser formulado de manera verbal en el momento de ser notificada de la sanción.

A partir de la expedición de esta ley se estableció el sano principio de que el jurado dictaría sus resoluciones con los fundamentos de hecho y derecho que las sustentaren.

Las resoluciones por estos jurados emitidas podían ser impugnadas por medio de un juicio ordinario ante los jueces federales y finalmente por conducto del juicio de amparo o del recurso de suplica.”<sup>27</sup>

### **1.6.2.- Ley de la Tesorería de la Federación.**

“La Ley de la Tesorería de la Federación fue un ordenamiento que estableció en su capítulo V un juicio de oposición que se sustentaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución, sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa.”<sup>28</sup>

No obstante, el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio al juicio que contenía la referida ley, resolviendo que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular ha interpuesto un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para arreglar las controversias ante la hacienda pública mexicana y el contribuyente; porque era un juicio largo y deficiente; no existía comunicación entre los agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales además de que otorgada la garantía del interés fiscal el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, entre otras fallas.

---

<sup>27</sup> Nava Negrete Alfonso, Derecho procesal Administrativo, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1959.p. 300.

<sup>28</sup> Margain Manatou, Emilio, De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad, Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 2001.

### **1.7.-Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.**

El 27 de agosto de 1936 se creó la Ley de Justicia Fiscal, que entró en vigor el primero de enero de 1937; misma que fue elaborada por el ejecutivo de la unión a fin de la organización de los servicios hacendarios.

Este ordenamiento estuvo influenciado básicamente por la tesis de Don Ignacio Mariscal y por las conclusiones obtenidas en el Congreso de Varsovia celebrado este mismo año.

La tesis en mención señalaba que era necesaria una ley reglamentaria del artículo 104 constitucional, ya que la sola fracción primera de ese artículo no resultaba suficiente para que la justicia fiscal revisara la validez de la acción administrativa.<sup>29</sup>

Las conclusiones del Congreso de Varsovia eran en el sentido de la posición que debe guardar el demandante ante el silencio de la autoridad después del plazo establecido por la ley.

La creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 representó el primer paso para crear en México los tribunales de naturaleza administrativa, dotados de autonomía, tanto por su organización, como por sus facultades y procedimientos, elementos indispensables para que este cuerpo colegiado pudiera desempeñar sus funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

El contencioso que regula dicha ley es el que la doctrina llama de anulación. Es decir, el tribunal solo tendrá la facultad de reconocer o declarar la nulidad de los actos o procedimientos que se presenten. Fuera de ese campo, la

---

<sup>29</sup> Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la administración Pública. México, Porrúa, p. 112.

Administración Pública conservará las facultades que le eran inherentes. De la misma manera en que los tribunales federales conservarán las suyas. Esto significa que la Suprema Corte conservaría su competencia para intervenir en los asuntos en los cuales la federación le sea parte.

Asimismo denominaba juicio y no recurso al procedimiento seguido ante el Tribunal. El recurso significa continuidad dentro del procedimiento y en cambio, en la instancia ante este organismo se pasará de la fase oficiosa ante la administración a la etapa contenciosa. Sin embargo el tribunal no estaba dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a lograr la ejecución de sus fallos. Cuando los agentes del fisco se negaban a obedecer sus resoluciones, los particulares podían combatirlo por medio del juicio de amparo.

En caso de nulidad, se pronunciaría respecto de alguna resolución, la que podía ser expresa o tácita. La Ley de Justicia Fiscal de 1936 señalaba en su artículo 1° que el Tribunal gozaría de independencia con relación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualquier autoridad administrativa, pero dictaría su fallo en representación del ejecutivo.

Finalmente dicha ley, aunque tenía como propósito concreto suprimir la revisión por vía judicial ordinaria de las decisiones y procedimientos en materia tributaria para encomendarla a un tribunal administrativo, implícitamente resolvió a favor de la autoridad administrativa otra cuestión de mayor importancia: que los órganos del Poder Ejecutivo pueden aplicar la ley, inclusive en casos dudosos y controvertidos, aun y cuando con esto se pudiesen afectar intereses de los particulares, siempre y cuando no se tratase de materias reservadas expresamente al poder judicial, como la imposición de penas y no se restringieran además los derechos de los agraviados para reclamar en amparo, contra la decisión final dictada en la esfera administrativa.

Actualmente lo que aun sigue en duda es si son Tribunales solo de anulación o si son de plena jurisdicción, a lo cual estamos de acuerdo con Miguel Lucero al decir que podríamos considerar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción limitada.<sup>30</sup>

### **1.8. Código Fiscal de la Federación de 1938.**

Este ordenamiento a diferencia del Código Fiscal de 1936, contenía normas sustantivas y adjetivas. Por lo que hace a las normas procesales se reprodujeron los principios que fueron plasmados en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, también se conservó la competencia del Tribunal Fiscal así como su organización.

El Código en comento contenía cinco títulos a saber: disposiciones generales, los créditos fiscales, la fase oficiosa del procedimiento tributario, las infracciones y sanciones.

El Código que nos ocupa era del contenido siguiente:

“En el título primero quedan contenidas las disposiciones que no es posible clasificar dentro de la materia propia de los demás títulos de la iniciativa del Código y así se puede apreciar que diversas reglas de la ley de Percepciones Fiscales han pasado a formar parte del Título primero, así mismo en ese título se establece la distinción entre los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos, que la ley de ingresos consigna y se incluyen por último, normas precisas sobre la excepción a la regla de la inafectabilidad de los ingresos públicos y sobre la interpretación de las leyes fiscales federales, consignándose así mismo la supletoriedad de la ley común.”

...

En el título segundo se ofrecen las reglas normativas del sujeto de los créditos fiscales, distinguiéndose, consecuentemente, los casos de deudor directo del crédito fiscal de las situaciones en que se llega a ser

---

<sup>30</sup> Lucero Espinoza, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000, p.25

sujeto de la relación tributaria por solidaridad o por sustitución del deudor en la primitiva relación entre el fisco y el contribuyente.

Igualmente se dan las reglas relacionadas con el nacimiento y exigibilidad de los créditos fiscales, y con las diversas normas de extinción de éstos, que son el pago, la compensación, la condonación y reducción, la prescripción y la cancelación por incobrabilidad o incosteabilidad del cobro.

El Título tercero se refiere a la fase oficiosa del procedimiento tributario que está constituida por el proceso que dentro de la administración activa se efectúa desde el nacimiento del crédito fiscal hasta su pago voluntario o coactivo, distinguiéndose esta fase oficiosa del proceso de la relación tributaria de la fase contenciosa que queda constituida por la impugnación en la vía jurisdiccional del acuerdo administrativo que determina o liquida un crédito fiscal y ordena su cobro.

...

...

El Título cuarto que regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, derogándola, la actual Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia que en este documento debo fundar.

...

...

El Título Quinto contiene la concentración de todas las infracciones y de todas las sanciones que las actuales leyes especialmente contienen.<sup>31</sup>

El Código Fiscal de 1938 tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

### **1.9. Reforma Constitucional de 1946.**

A partir de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se pugna en el ámbito doctrinal por la inconstitucionalidad de dicho organismo, lo cual se debió a la inexistencia de un precepto que le diera fundamento legal a su existencia.

“El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos y en especial al Tribunal fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, publicada en el

---

<sup>31</sup> Villalobos Ortiz María del Consuelo, De la Ley de Justicia Fiscal a la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª Edición, Talleres Gráficos de México, México 2005. p. 64

diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.”<sup>32</sup>

La reforma se dio cuando en el antes mencionado precepto se estableció que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendría competencia para conocer de los recursos formulados en contra de las sentencias que dictara el Tribunal Fiscal de la Federación. En 1967 con motivo de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966 se llevó a cabo una nueva reforma al 104 constitucional en el que se estableció que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo. Así pues en 1987 se reformó el artículo 73 fracción XXIX inciso H, estableciéndose que el congreso tendría facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, convirtiéndose así en la reforma mas importante para el contencioso, con lo cual dejó de ser criticado en cuanto a su constitucionalidad.<sup>33</sup>

Finalmente el 28 de junio de 1999 se reformó el artículo 73 fracción XXIX inciso H para quedar de la forma siguiente:

“ARTÍCULO 73.-El Congreso tiene facultad:

....

XXIX-H.-Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de justicia administrativa en el ordenamiento mexicano., op. cit. P. 132.

<sup>33</sup> Fraga Gabino, Cap. II Antecedentes y Evolución Histórica del Procedimiento Contencioso Admvo. Porrúa

<sup>34</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México 2000.p.64 y 70.

### **1.10.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966.**

De la lectura de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación de 1966 es posible advertir que el legislador cuidó de que entre ellas existiera concordancia y coherencia.

<sup>35</sup>De la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se desprenden los siguientes aspectos relevantes:

- Contenia la organización y atribuciones propias de un Tribunal de plena autonomía y dotado de constitucionalidad.
- Esta ley orgánica conservó la ratificación del nombramiento de los magistrados por la Cámara de Senadores y la remoción de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, solo procedería en los casos que pudiesen serlo constitucionalmente funcionarios del poder judicial de la federación porque la autonomía del Tribunal Fiscal debía completarse con las mencionadas garantías para los magistrados que lo integraban.
- Generalmente la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación jamás se modificó sino para ampliarla, lo cual se sostuvo con este ordenamiento.
- Mediante dicho ordenamiento se reconocía la institución del Magistrado instructor, cuyas atribuciones e intervención en el proceso se señalan en la iniciativa del Código Fiscal.

Es importante señalar que en 1967 con motivo de la promulgación del nuevo Código Fiscal de la Federación de 1966 se hizo una nueva reforma al artículo 104 constitucional para establecer que los tribunales administrativos desarrollarían el procedimiento contencioso administrativo.

---

<sup>35</sup> H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión XLVI Legislatura, Año 3, Periodo Ordinario. Ramo Público, Expediente 212-18, fojas 2-7.

### **1.10.- Reformas constitucionales de 1967 y 1968.**

Hacia junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la constitución federal, la cual tuvo como cometido primordial dotar al legislador de facultad para crear tribunales de lo contencioso administrativo, con plena autonomía, a fin de resolver los litigios que se le plantearan entre los particulares y la administración pública federal; así también le facultó para expedir leyes reglamentarias de la jurisdicción administrativa autónoma.

La mencionada reforma a la carta magna sentó las bases para la creación de los Tribunales Administrativos, al menos en el Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conservó su facultad revisora de la jurisdicción administrativa pero en el único caso que la revisión en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos, como lo establecía el artículo 104 fracción I de nuestra carta fundamental.

La mencionada reforma quedó definida de la manera siguiente:

“ARTICULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- Conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección de actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables pero ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la federación fuese parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o mas Estados o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación y o un Estado;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o mas vecinos de otro, y;

VI.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular.”<sup>36</sup>

Ahora bien, a fin de armonizar los ordenamientos relacionados aplicables a la materia administrativa, hubo necesidad de reformar también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial en contra de las sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Administrativos.

### **1.12.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978**

A cuarenta años del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, ya con un bien logrado prestigio, amen de la especialización de sus funcionarios repropone a través de su nuevo proyecto realizar cambios trascendentales para dicho organismo jurisdiccional, por lo que una vez aprobados, el jueves dos de febrero de 1978 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación cuyos cambios significativos fueron los siguientes:

---

<sup>36</sup> Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 25 de Octubre de 1967, Página 2, Tomo CCLXXXIV, No. 45.

- <sup>37</sup> Creación de una sala regional para cada una de las regiones fiscales y tres para la metropolitana, tomando en cuenta que en esta región se originan el mayor número de juicios. De este modo, las Salas regionales tendrían sus sedes donde las tuviera la autoridad ordenadora en cada caso y coincidirá con la de ella su competencia territorial amén de que los contribuyentes estuvieren en posibilidad de impugnar los fallos de las mencionadas salas regionales ante los tribunales judiciales federales ya establecidas en los circuitos de amparo.
- Se creó la Sala Superior con asiento en la Ciudad de México, con facultades para examinar los fallos y establecer por medio de tres resoluciones ininterrumpidas en el mismo sentido, una jurisprudencia específica en materia fiscal. Esta sala superior vendría a sustituir y reemplazar en lo fundamental, al pleno del Tribunal establecido en la Ley Orgánica hasta ahora vigente. Este órgano sería la instancia revisora del Tribunal, en lo tocante a su función jurisdiccional propia y exclusiva, siendo también la encargada de despejar contradicciones entre las sentencias, así como dirimir los conflictos de competencia de las salas regionales, distribuirles los asuntos, nombrar magistrados visitantes y dictar las medidas conducentes a la impartición pronta y expedita de justicia en materia fiscal.
- Los magistrados de las salas del Tribunal serían designados cada seis años por el Ejecutivo, con ratificación del senado, distinguiéndose en el nombramiento entre los de la Sala Superior, los de Regionales y los supernumerarios.
- Se estableció el cargo de oficial mayor encargado de los servicios administrativos descargando así a los magistrados y particularmente al Presidente del Tribunal del peso de las actividades que distraían su atención de su función esencial que era juzgar sobre los asuntos fiscales.

---

<sup>37</sup> Ob cit. De la Ley de Justicia Fiscal a la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 247-266.

- Se incluyeron en el personal del Tribunal un grupo de peritos en carácter de funcionarios con la finalidad de proporcionar a la función jurisdiccional del Tribunal de imparcialidad e independencia.
- Las atribuciones de carácter administrativo que venía desempeñando el pleno fueron trasladadas a la Sala superior quien podría funcionar con la presencia de seis de los nueve Magistrados que la habrían de formar, sin considerar la índole de los asuntos a resolver. Por la importancia de la función se propuso que la jurisprudencia se integrase con la opinión coincidente de cuando menos seis Magistrados.

### **1.13.- La Reforma de 1987-1988.**

El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el diario oficial de la Federación las modificaciones realizadas a los artículos 17, 46 y 116 constitucional.

El artículo 116 se reformaría para quedar de la manera siguiente:

ARTÍCULO 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

III.- El poder judicial de estados se ejercerá por los Tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, los cuales establezcan las condiciones para el ingreso, la formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los Estados.

Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta constitución.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que

hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan con su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se creen en los Estados, serán nombrados por el Tribunal Superior o por el Supremo Tribunal de Justicia de cada Estado.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos y si lo fueren solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

IV. Las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Diario Oficial de la Federación, México, Martes 17 de marzo de 1987, p.3-4.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936, EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938 Y LOS PRINCIPIOS QUE REGIAN EN EL JUICIO ORIGINALMENTE**

#### **2.1.- De la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la creación del Tribunal Fiscal de la Federación**

Como sabemos, a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, la cual fue promulgada el 27 de agosto de 1936 cuando fuere Secretario de Hacienda Don Eduardo Suárez, quien encomendó a Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina y Manuel Sánchez de Cuén, la elaboración de un proyecto legislativo que asegurara la defensa del particular frente al fisco federal. El resultado de todo su esfuerzo se vió consagrado con la creación de la Ley de Justicia Fiscal que instituyó el Tribunal Fiscal de la Federación como jurisdicción de lo contencioso administrativo y adoptó las reglas de sus procedimientos.<sup>1</sup>

Inicialmente la composición en el Tribunal Fiscal de la Federación estaba integrado por cinco Salas y sesionaba por Sala y en pleno, su competencia esencialmente era conocer de controversias fiscales, y posteriormente se amplió considerablemente.

Dictada la Ley de Justicia Fiscal por el ejecutivo en uso de sus facultades extraordinarias, constituía una real autolimitación del poder publico, en un propósito populista del presidente Lázaro Cárdenas, pues por primera vez gozaban los particulares de medios de defensa en contra de la arbitrariedad de las autoridades fiscales; porque no existía propiamente juicio de oposición ante los tribunales Federales y antes de este existían solo recursos administrativos de

---

<sup>1</sup> Azuela Mariano. "La obra del Tribunal Fiscal de la Federación. Cómo nació y cómo vive después de 20 años de servir al país. Revista La justicia , Número 321, Tomo XXVIII, Año 1957, México, D. F. pp. 20-25.

alcance limitado, tramitados ante dependencias de la Secretaría de Hacienda y el juicio constitucional de amparo que funcionaban bajo un ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria.

Es así como en 1936 nació en medio de un ambiente negativo y escéptico por parte del foro, pues los juristas de aquel tiempo suponían que el Tribunal Fiscal de la Federación seguramente actuaría como dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para en corto tiempo posterior vencer ese ambiente escéptico mediante el dictado de cada sentencia, en virtud de cada declaración concreta de nulidad. Los magistrados que ulteriormente han enriquecido con su presencia el Tribunal han fortalecido y desarrollado la obra inicial de sus fundadores.

Según manifiesta Antonio Carrillo Flores la Ley de Justicia Fiscal hizo mucho más que crear el Tribunal Fiscal de la Federación, pues adoptó otras ideas renovadoras que flotaban en el ambiente con respecto al poder judicial y más concretamente acerca de la Suprema Corte como lo son: 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 a través de una sentencia y no de cinco como inexplicablemente estableció la ley de amparo de 1919, sembrando confusiones innecesarias, la prohibición a los magistrados para oír a las partes o recibir documentos de ellas, a no ser con audiencia de las otras.<sup>2</sup>

Algunas de las características procesales, innovadoras en el Derecho Mexicano que se han establecido a través del ordenamiento y Tribunal creados son:

- Libertad de las partes para ofrecer pruebas.

---

<sup>2</sup> Carrillo Flores Antonio. "Un Testimonio", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; 3er Número extraordinario, México D.F.1967.

- Libertad de apreciación del valor de las pruebas aportadas por las partes.
- Presunción de validez *luris Tantum*, de las resoluciones dictadas por las autoridades.
- La figura de la negativa ficta, ante la ausencia de respuesta de la autoridad administrativa a una petición de los contribuyentes.
- La obligación de la autoridad, de acudir al Tribunal Fiscal para nulificar la resolución favorable a un particular.
- La oficiosidad del proceso.
- Es un tribunal de anulación.<sup>3</sup>

En virtud de lo anterior, podemos conocer mas acerca de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que con el transcurso del tiempo ha ido cobrando importancia amén de las sentencias dictadas en el mismo, seriedad e imparcialidad de sus funcionarios, aspectos que le han dotado de una competencia cada vez mas amplia, así como el respeto y confianza de las instituciones y ciudadanía.

## **2.2. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.**

De la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 podemos advertir que esta ley pretendió fundarse en armonía con los antecedentes que le precedieron como lo fueron la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo en lo relativo a la materia administrativa, así también a las orientaciones mas respetables en materia procesal, en concreto de la tocante a la justicia administrativa y del proceso tributario.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup>Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 70, Tercera época, Año VI, Octubre de 1993, México, D.F.

<sup>4</sup>Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

Mediante la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 también se daba vida al Tribunal Fiscal de la Federación, colocándosele dentro del marco del poder ejecutivo, pues tomando el ejemplo de Francia, se había constituido así para salvaguardar la separación de poderes con absoluta independencia de las autoridades que integraban el poder mencionado, por lo que se está ante un tribunal de justicia delegada y no retenida.

La exposición de motivos de la referida ley hace alusión a que toda vez que se está ante un tribunal autónomo, se establecen también garantías para los magistrados que lo integran, razón por la cual, hay autonomía también para ellos, quienes son ratificados por el senado en su nombramiento y remoción.

También la mencionada exposición de motivos dispone que la distribución del Tribunal en salas y a fin de evitar jurisprudencias contradictorias abre la posibilidad de la intervención del pleno.

Se establece que el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos en los casos en los que estos violen o contravengan la ley, tratándose de competencia o forma; así como tratándose de desvíos de poder.

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

En cuanto al procedimiento, ahora estudiaremos la parte que nos interesa como aportación de la Ley de Justicia Fiscal a la administración de justicia en materia, la cual es precisamente que se acoge al procedimiento oral, con cinco rasgos característicos, pues en virtud de este, se da predominio a la palabra, aun

que se reconozca a la escritura como parte importante de documentación y preparación de la contenida. El contacto inmediato de las partes con los jueces así como con los elementos de convicción; la identidad física de las personas ante los jueces durante el proceso y fundamentalmente la concentración del procedimiento, que la ley se lleva al grado que no se celebrara sino una sola audiencia (salvo en los casos excepcionales de acumulación y nulidad de actuaciones. Ello se fundamenta en la exposición de motivos de la ley de Justicia Fiscal de 1936 en la expectativa del ejecutivo en que el procedimiento oral, cuyas excelencias son generalmente reconocidas y que en México se ha experimentado ya, cuando menos en algunos de sus rasgos mas importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles del orden común a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Civiles en vigor, lo cual se formulaba amen de una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales.

Ahora bien, lo que se persigue con la celebración de una sola audiencia de ley, como en amparo indirecto lo es la audiencia constitucional; es imprimir a los litigios en materia fiscal la prontitud y eficacia probada que venía actualizándose a través del amparo, basado en un principio de oralidad en pruebas, alegatos y dictado de sentencia que llevarían al juzgador a no dar innecesarios rezagos en la impartición de justicia, que como es de explorado derecho, la lentitud en los trámites legales generalmente conllevan al gobernado a negar un voto de confianza y certidumbre en cuanto a la temporalidad en un litigio, es decir se convierte en injusticia.

### **2.3. Particularidades del órgano jurisdiccional creado**

El Tribunal Fiscal de la Federación hasta antes de su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como el Jurado de Infracciones Fiscales y Junta revisora del Impuesto Sobre la Renta, organismos que quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional.

Igualmente se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales federales; conforme a lo dispuesto por el artículo 5 transitorio de la referida Ley de Justicia.

Hasta antes de la reforma de 1961, el Tribunal, nacido en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, se caracterizaba con los términos de tribunal de mera anulación. Su competencia se limitaba doblemente: por materia que conocía y por la índole de sus pronunciamientos.<sup>5</sup>

La Ley de Justicia Fiscal limitaba su competencia del órgano creado a la materia fiscal, de acuerdo con su artículo 14, para conocer de resoluciones de la Secretaría de Hacienda o de cualquier organismo fiscal autónomo que determinaren el nacimiento de una obligación tributaria, liquiden un crédito fiscal o den las bases para la determinación de multas por infracción a las leyes tributarias, o de cualquier resolución en materia fiscal. También tenía competencia para conocer de reclamaciones por el cobro económico coactivo, o por la negativa para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido y para aquellos juicios en los que la Secretaría de Hacienda pretendiese notificar una decisión favorable a un particular.

El Tribunal Fiscal fue creado mediante una ley que le dotó de un carácter jurisdiccional y por tanto le reconocía un grado de independencia variable respecto de la administración activa. Para asegurar esta independencia se otorgó a sus miembros un estatuto a fin de normar las sanciones, nombramientos, cesantía y remuneraciones.

---

<sup>5</sup> Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal y Régimen Federal y Distrital Mexicanos; Editorial Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1990.

El multimencionado Tribunal contaba con plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales eran recurribles en juicio de amparo por los contribuyentes y las autoridades en recurso de revisión en ciertos casos.

El Tribunal prometía desde su creación un beneficio general para las partes que ante el habrían de contender, consistentes en su consideración independiente e imparcial de los asuntos que llegaría a alcanzarse aplicando la ley por un idóneo personal que lleva tanto las condiciones morales necesarias como amplios conocimientos especializados en materia fiscal.

A su creación, el Tribunal quedó integrado por cinco Salas con tres magistrados cada una. A primera sala quedó compuesta de los licenciados Octavio R. Velazco, Manuel Sánchez Cuén y Mariano Azuela; la segunda por los licenciados Antonio Carrillo, Fernando López Cárdenas e Ignacio Navarro, la tercera por los licenciados Generoso Chapa Garza, Guillermo López Velarde y Ángel González de la Vega y la quinta sala por los licenciados Moisés Huerta, Jesús Martínez García y Juvencio Ibarra.<sup>6</sup>

Los juicios tramitados ante este órgano recién creado habían de llevarse como se ha mencionado, bajo las disposiciones establecidas por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, misma que seguiría a las bases referidas por la Ley de Amparo.

El Tribunal Fiscal de la Federación estaría colocado dentro del marco del poder ejecutivo, lo que no implica ataque al principio de constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley hace. En otras palabras. Será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.

---

<sup>6</sup> Ob. Cit. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

### 2.3.1 Órgano de competencia específica.

Como es de explorado derecho, a lo largo de la historia jurídica de nuestro país, hemos podido advertir que la especialización de las diversas ramas del derecho nos han llevado a una impartición de justicia más exacta y que atiende a las necesidades que le plantea la sociedad. En ese tenor y a la luz de los acelerados cambios de los años treinta, en nuestro país surgía la imperiosa necesidad de crear un órgano especializado en impartir justicia en materia fiscal, es así como nace en 1936 el Tribunal Fiscal de la Federación, tomando como bases para su organización y regulación al juicio de amparo indirecto, la justicia fiscal en Francia y una sistematización de los procedimientos que se llevaban a cabo ante las autoridades administrativas a fin de resolver y dar solución a los diversos conflictos entre los particulares y las autoridades fiscales.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 dispone lo siguiente:

“Respecto de la Ley de la Tesorería, no se introducen en el punto de estudio sino dos adiciones importantes: la relativa a la inconformidad en contra de la constitución por una autoridad dependiente del ejecutivo, de responsabilidades administrativas en materia fiscal, que lleva por objeto ofrecer una garantía eficiente, no solo al particular deudor, sino a los funcionarios y empleados, así como la regla a someter a la jurisdicción del Tribunal las negativas de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos, con el propósito de que toda la materia fiscal y no solo los procedimientos de cobro queden sometidos, con el propósito de que toda la materia fiscal y no solo los procedimientos de cobro queden sometidos en cuanto a su examen jurisdiccional, el organismo que se crea”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ob. Cit. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

El Tribunal Fiscal creado para resolver cada vez mayor número de litigios entre la autoridad y los particulares daba oportunidad de resolver todas aquellas lagunas que existían en las raquíticas e insuficientes instancias administrativas existentes, tales como eran: el ahora juicio de lesividad y la negativa ficta que a través de la especialización del Tribunal Fiscal de la Federación cada vez se llevan a cabo estudios mas finos, seguidos de soluciones adecuadas a las necesidades que dicta la cotidianeidad en este ámbito.

### **2.3.2 Organización para trabajar en forma colegiada o en pleno con una división de trabajo.**

En su artículo segundo, la Ley de Justicia Fiscal disponía que el Tribunal de la Federación se compondría de quince magistrados, funcionando en pleno y en cinco salas de tres magistrados cada una, las cuales tendrían un presidente que duraría un año en su cargo con la posibilidad de ser reelecto, el cual también presidirá la sala de la que forme parte.

La mencionada ley regulaba el hecho de que los magistrados serían nombrados por el presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con ratificación del senado en términos de la fracción II del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en ese entonces; estos durarían seis años en su encargo sin que existiese la posibilidad de ser removidos sino en los casos que pudiesen serlo constitucionalmente los funcionarios del poder judicial de la federación. La remoción había de ser acordada por el presidente de la República y sometida a la ratificación del senado.

La organización del Tribunal laboralmente se contemplaba en su artículo 5 de la siguiente manera:

“ARTICULO 5- El Tribunal Fiscal de la Federación tendrá un secretario general de acuerdos, dos primeros secretarios correspondientes a cada una de las salas, los secretarios auxiliares necesarios para el despacho, cuatro actuarios y un redactor del periódico de justicia fiscal de la federación, debiendo ser todos mexicanos, abogados, con título expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para otorgarlo y de reconocida buen conducta. Tendrá así mismo, el Tribunal, los demás empleados que determine el presupuesto”...<sup>8</sup>

Las sesiones que habían de llevar a cabo los magistrados de las salas del tribunal serían públicas a excepción de los casos en que la moral, interés público o disposición legal exigieren que se llevaran a cabo a puerta cerrada.

Las resoluciones del pleno y de las salas se llevarían por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no estaban facultados para abstenerse de votar a menos de existir algún impedimento legal. Se requería la presencia de la totalidad de los magistrados de las salas para que estas pudieran funcionar, en su trabajo colegiado.

El pleno se compondría de todos los magistrados integrantes del Tribunal, pero bastaría la presencia de nueve de ellos para funcionar.

Las facultades del pleno eran las siguientes, contenidas en los artículos 14 y 19 de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa:

ARTÍCULO 14.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien:

I.- 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, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

---

<sup>8</sup> Ley de Justicia Fiscal de 1936.

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal.

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales;

IV. Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico- coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella afirmen:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente.

2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora.

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que aprueba el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular.

En estos casos, cuando la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 42 y 45.

ARTÍCULO 19.- Serán facultades del Presidente del Tribunal Fiscal:

- I.- Turnar los asuntos al pleno;
- II.- Dirigir los debates del pleno;
- III.- Nombrar y remover al personal administrativo del Tribunal y concederle licencias por términos no mayores a tres días.
- IV.- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal Fiscal;
- V.- Conocer de los demás asuntos administrativos del Tribunal Fiscal.<sup>9</sup>

#### **2.4. Exposición de motivos del Código Fiscal de 1938.**

El 30 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1 de enero de 1939 y que reconoce las disposiciones de la Ley de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Código Fiscal de 1938 significó un enorme avance en materia tributaria, toda vez que fue el primer intento concreto de una regulación legal total de la actuación de la administración pública en materia fiscal. Su objetivo a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, no solo se limitaba al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública vista desde el ángulo tributario. Así por primera vez se estableció una sola base jurídica a la incipiente rama del derecho fiscal.

Este primer Código definió lo que debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentando detalladamente la relación tributaria originada por la actividad hacendaria encaminada a la obtención de tales tributos.

De esta manera se completó la legislación fiscal al reglamentar no solamente el aspecto contencioso, sino así mismo la fase oficiosa fiscal.

---

<sup>9</sup> Ibidem.

A fin de lograr lo antes mencionado este Código se dividió en siete títulos, todos los cuales a excepción del título cuarto se regulaba la fase contenciosa del procedimiento tributario.

Por lo que toca al Tribunal Fiscal, propiamente dicho, esta ley conservó fundamentalmente la naturaleza del Tribunal como un órgano formalmente dependiente del poder ejecutivo, aunque independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa en cuanto a su actuación jurisdiccional.

El procedimiento contencioso se establecían los siguientes lineamientos: en el auto en que se admitía la demanda, se citaba a las partes para la audiencia, dentro de un plazo que no mayor de un mes, el demandado tenía diez días para contestar la demanda, así mismo se corría traslado de la demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tenía el término de veinte días para contestar la misma. La demanda debía contener las pruebas ofrecidas, en caso de ser la testimonial o pericial debía indicar los nombres de los peritos o testigos, acompañando los interrogatorios que los mismos debían contestar.

Al producir el demandado su contestación, debía referirse a cada uno de los hechos que el actor le imputare de manera expresa; en caso de no contestar la demanda, cuando esta fuera omisa o sin causa justificada no presentase la documentación respectiva, tales como las pruebas ofrecidas, se presumían ciertos los hechos que el actor le impute, salvo prueba en contrario.

La contestación debía indicar las pruebas que se propusiese rendir y hablándose de la pericial y la testimonial, debían indicarse los nombres de los peritos y testigos, acompañando los interrogatorios correspondientes.

En la audiencia se hacía la recepción de pruebas y se escuchaban las alegaciones de las partes.

Las salas tenían la libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tuviera relación con los hechos controvertidos, así como pedir la exhibición de cualquier documento.

De todo lo actuado, en la audiencia se tomaría versión taquigráfica, agregándose a los autos después de ser revisada por el secretario de acuerdos, con excepción de los alegatos.

Se admitían toda clase de pruebas excepto la confesión de las autoridades y las que no se hubiesen ofrecido ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que no hubiera oportunidad legal de hacerlo, esta prohibición no se aplica a la petición de informes de las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en expedientes agregados a ellos.

La audiencia podría suspenderse ya sea de oficio o a petición de parte, siempre y cuando existiese un motivo fundado.

En la recepción de pruebas, se aplicaba supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Las posiciones se articularían durante la audiencia y no habría segunda citación para quien no ocurriera sin causa justificada, en este caso se le tendría por confeso.

Para impugnar los documentos podía hacerse al momento de formular contestación o hasta seis días antes de la celebración de la audiencia.

En el caso de prueba pericial, esta debía rendirse en la audiencia. Los peritos podían rendir su dictamen por escrito u oralmente, pudiendo la sala o las partes formularles preguntas que estimaran pertinentes en relación a su dictamen.

Respecto de la prueba testimonial, las preguntas se formulaban verbal y directamente por las partes, mismas que debían tener relación directa con los puntos controvertidos, siempre y cuando no sean contrarias a la moral y al derecho.

El examen de los testigos se hacía ante la presencia de las partes que concurrieron.

La resolución impugnada se apreciaba tal y como había sido probada ante la autoridad fiscal, a menos de que la autoridad se hubiese negado a admitir las pruebas que le hayan sido ofrecidas durante el procedimiento tributario, o que el actor no hubiera tenido la posibilidad de ofrecerlas en el mismo.

Los Jueces de Distrito auxiliarían al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, diligenciando los exhortos que expidiera el propio tribunal para el desahogo de las pruebas que tuvieran que desahogarse en un lugar distinto al de la residencia del tribunal, con facultades para designar perito en rebeldía de las partes o tercero en discordia.

El tribunal podía invocar hechos notorios, aunque no se rindiera prueba alguna.

Adquieren el carácter de validos los actos y resoluciones de la autoridad administrativa que no sean impugnados de manera expresa en la demanda o respecto de aquellos de los cuales no se allegaron elementos de prueba bastantes para acreditar su ilegalidad.

En términos generales este fue el procedimiento que se llevaba en el Tribunal Fiscal de aquel Código Fiscal de 1938, muy parecido a lo que era la Ley de Justicia Fiscal de 1936, únicamente se puede apreciar en al exposición de

motivos del referido Código que existe oposición por parte de los legisladores de aplicar una jurisprudencia de la Corte que establece que deberá el Tribunal Fiscal de la Federación admitir toda clase de pruebas incluso las que no se hayan ofrecido en el procedimiento oficioso ante la autoridad administrativa, pues señalan que esta jurisprudencia lesiona los intereses del erario federal al permitir al contribuyente despreocuparse de probar los hechos en que se funda la relación fiscal ante las autoridades fiscales pues después podrían preparar una adecuada defensa.

Finalmente respecto de lo anterior podemos advertir que no se adecuó a la ley el criterio de la Corte antes descrito.

#### **2.4 Principios que regían en el juicio establecido en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y prevalecieron en el Código Fiscal de la Federación de 1938.**

Hacia 1936, año en que se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, de la mano de la Ley de Justicia Fiscal, la cual establecía las bases generales de los procedimientos que en el habrían de seguirse, que de practicarse llevarían a sostener su ratificación por el legislador, lo anterior pudo actualizarse a la creación del Código Fiscal de la Federación de 1938, mismo que habría de contener la mayoría de los principios dictados para la ley que le precediera amén de haberse constatado su eficaz aplicación.

Los principios que prevalecieron en el juicio contencioso son los siguientes:

- Se sostiene la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación como un órgano de impartición de justicia fiscal independiente de cualquier autoridad del poder ejecutivo, siendo un tribunal administrativo de justicia delgada y no retenida.
- La libertad de apreciación en las pruebas para el juzgador.

- La obligación de la autoridad de acudir al Tribunal Fiscal para nulificar la resolución favorable a un particular.
- Oficiosidad del proceso.
- El Tribunal no estaba dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos.
- Se ratifica la oralidad en los juicios, dejando a la escritura únicamente para la preparación y documentación de la contienda y la concentración de del procedimiento principal.
- Igualdad entre las partes, que prescribe la igualdad de armas en el proceso, buscando con ello que el resultado del litigio dependa solamente de los méritos jurídicos de los litigantes, sin parar mientras en otras fuerzas que en las legales.
- Economía procesal, la cual le permitiría al juzgador llevar los litigios en economía de tiempo, es decir impartir justicia al máximo rendimiento temporal en el momento oportuno, es decir, cuando el derecho violado y la sociedad así lo reclamen.<sup>10</sup>

La continuación del principio de oralidad que iría de la mano con la oficiosidad en el proceso nos demuestra los buenos resultados obtenidos, establecidos en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y contrario a ello los que traería consigo su eliminación posteriormente.

#### **2.4.1. Procedimientos sumarios**

Los procedimientos sumarios fueron establecidos en la Ley de Justicia Fiscal copiando el modelo procesal que se seguía en la Ley de Amparo Indirecto que para 1936 ya era una institución reconocida por los excelentes resultados que hasta esa fecha había arrojado, misma que al ser aplicada en materia fiscal por sus cortos pero razonables términos, cumpliría con las expectativas que en ello se guardaban las cuales primordialmente descansaban en el principio de

---

<sup>10</sup> Ob. Cit. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

economía procesal que se manifestaba en la eficacia en el sistema de impartición de justicia fiscal, tendiente a aligerar la tramitación de los procedimientos judiciales, removiendo los obstáculos de cualquier orden que los impidan para dar solución plena a las pretensiones planteadas ante órganos jurisdiccionales por las partes en litigio, en el tiempo y la ocasión en que aquellas lo exijan.

La función de estos procedimientos sumarios es evitar en vano la energía procesal, manifestándose en economía de tiempo, lo que atiende al problema de la rapidez y expeditéz con que se desarrolle el proceso; en economía de dinero, que es el problema del costo monetario de la justicia y en economía del trabajo.<sup>11</sup>

Una de las razones que justificaba la implementación de este principio es que la justicia sea impartida con el máximo rendimiento en el menor tiempo posible.

En este caso los juicios eran tramitados en mitad oral y la otra escrita, lo cual además de conceder la rapidez antes anotada concedía mayor seguridad en la partes pues al fijarse una fecha para audiencia de pruebas, alegatos y sentencia se agilizaba el procedimiento y servía de control formal del proceso y depurador del mismo, dotándole de oficios.

#### **2.4.2 Procedimiento uniinstancial y sentencias recurribles en vía de amparo para los particulares.**

A pesar de que en anteriores ordenamientos fiscales existieron preceptos relativos a la cosa juzgada de la sentencia fiscal, los cuales mencionaban que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tenían la fuerza y carácter, el actual Código Fiscal de la Federación omite su texto legal el hablar de tal de tal concepto.

---

<sup>11</sup> Armienta Calderón Gonzalo M. Teoría General del Proceso, principios, instituciones y categorías procesales. Editorial Porrúa, México, 2003. p.133.

Pero a pesar de tal omisión nos es claro que por la naturaleza de la sentencia fiscal, esta permanece como Cosa Juzgada, ya que ella contiene la verdad legal y contra ella no se puede admitir pronunciamiento o prueba en contrario de ninguna especie y solo puede ser recurrida en los casos y con las formalidades expresadas por el propio código fiscal.

La santidad de la cosa juzgada es un principio de seguridad jurídica, ya que implica un fallo inmutable. Se debe expresar además que la sentencia fiscal es cosa juzgada únicamente en el sentido material toda vez que es la determinación jurídica del juzgador y una decisión no sujeta a cambios; en otro sentido, carece de la llamada Cosa Juzgada formal, lo cual consiste en que adolece del poder coactivo que dimana de la sentencia para que se cumpla con lo que ella ordena, ya que como lo hemos expresado, en caso de no realizarse los supuestos de las sentencias fiscales, ellas en si mismas no contienen ni conllevan medios de ejecución forzosa.

“Lo anterior encuentra su razón de ser a partir de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 que expone que el Tribunal Fiscal de la Federación no es de plena jurisdicción pues no le compete a el ejecutar sus propios fallos sino a otros tribunales y en otro procedimiento como el Juicio de Amparo. A este respecto, nuestro Máximo Tribunal de Justicia sostiene el siguiente criterio: las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por si mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia, y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de órganos coercitivos para proveer el cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo por si mismo, para motivar de modo

directo la ejecución. Si las resoluciones que aquel tribunal emite son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada y si por tanto crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro por ende que el incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal darán lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Pero el hecho de que el Tribunal Fiscal no fuere de plena jurisdicción, no significaba que sus sentencias carecieran de eficacia, toda vez que aun cuando no se señalaba en el Código Tributario Federal que adquiere fuerza de cosa juzgada como ocurría en la Ley de Justicia Fiscal, de cualquier modo dicho atributo de toda sentencia se alcanzaba invariablemente al agotar el proceso y era indiscutible que el Tribunal Fiscal cerraba todo proceso al emitir su fallo. No le era dable considerarlo de plena jurisdicción porque no estaba facultado para proveer el cumplimiento de sus sentencias, sino que ello estaba reservado para el amparo, específicamente para el amparo biinstancial o amparo indirecto tramitado por un juez de distrito, en los términos del artículo 114, fracción III, párrafo segundo.

Claro estaba que en el juicio de amparo ya no se podían discutir las cuestiones que ya habían sido resueltas en el juicio contencioso

administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución.”<sup>12</sup>

Acerca de la posibilidad de impugnar las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 dispone lo siguiente:

“Como consecuencia del carácter jurisdiccional de las decisiones del Tribunal Fiscal se establece que estas tendrán fuerza de cosa juzgada, con el alcance que estos tienen cuando los emplean nuestros Códigos de Procedimientos al referirse a los fallos de la justicia ordinaria, es una cosa juzgada relativa que todavía puede destruirse por una sentencia de amparo. Se conserva la expresión por una parte, porque como ya se indican, nuestras leyes la usan y por la otra, porque aun a misma doctrina del derecho procesal acepta que la cosa juzgada puede tener diversos grados, y que uno de ellos es cuando un fallo ya no es revocable pro recurso ordinario sino solo por medios de impugnación extraordinarios; ahora que relatividad solo existe cuando el fallo sea adverso al particular.”<sup>13</sup>

Con lo anterior podemos ver que en sus inicios la posibilidad de recurrir un fallo emitido por el Tribunal Fiscal solo era una posibilidad para los contribuyentes ante la inexistencia del recurso de revisión que ahora existe para las autoridades, lo cual colocaba en franca desventaja a los emisores de los actos recurribles ante este Tribunal.

---

<sup>12</sup> Avelino Toscano Toscano. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años al servicio de México, Tomo VI, Ensayos II, Fideicomiso para la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo Primera Edición . México, D.F. 1988.

<sup>13</sup> Ob. Cit. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

#### **2.3.4 Oralidad en los procedimientos como medio para garantizar la eficacia y prontitud en los juicios contencioso administrativos.**

A la creación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en México se contaba con la experiencia del amparo indirecto en la tramitación de juicios orales, en virtud de ello se traslada tal figura para los juicios que ante el mencionado organismo se tramitaren en materia fiscal, ello debido a que la oralidad de la mano con la fijación de una audiencia de pruebas y alegatos en la que se dictaba sentencia daban pauta para forjar una temporalidad para la tramitación del juicio, es decir, estaba establecida la fecha en que el juzgador dictare una sentencia, y en esa misma fecha las partes eran oídas y vencidas en juicio.

En Francia el procedimiento contencioso es escrito y según la Ley de Justicia Fiscal es oral, en un principio, por el número inicial relativamente pequeño de juicios, se pudo seguir en forma estricta la oralidad del procedimiento. Este concentrado en una audiencia, se respetaba. La audiencia realmente se efectuaba, con asistencia de las partes y en ella se seguía el orden establecido en la ley y las partes podían alegar lo que creyeran conveniente y con frecuencia verbalmente lo hacían al menos ratificando sus alegatos escritos. Existía por lo tanto una importante diferencia procesal entre el sistema francés y el nuestro.

Con éxito comenzaron a tramitarse los juicios ante el recién creado Tribunal Fiscal de la Federación, pues a pesar de que las Salas se encontraban con exceso de trabajo y con cierta insuficiencia, lo cierto era que para los contribuyentes y autoridades había pronto una sentencia que culminaba con el procedimiento tramitado, lo cual le daba eficacia al fin que se buscaba en el seguimiento de un juicio en contra de una injusticia de las autoridades fiscales hacia los particulares.

Así lo establece Leopoldo Rolando Arreola en su artículo titulado “El Tribunal Fiscal de la Federación y los obstáculos en la impartición de Justicia” , a

una publicación sobre los resultados arrojados en 1988 del mencionado organismo al respecto de la eficacia en la impartición de justicia relacionada con la oralidad en los juicios fiscales, con la fijación de una audiencia de pruebas alegatos y sentencia, como a continuación se cita:

“De su lectura refleja que lo que se pretendió fue hacer mas simple el procedimiento, porque se suprime la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles sin crearse de manera estimativa el procedimiento especial para el contencioso administrativo, la audiencia del juicio, los incidentes de nulidad de actuaciones, la exhibición de expedientes administrativos, aunque desafortunadamente no se logra esa intención porque se aumentan excesivamente los términos para la interposición de la demanda, se deja que cada Magistrado instructor desahogue el procedimiento de acuerdo con su criterio, no hay precisión para el desahogo de la prueba pericial, testimonial o de inspección ocular, ni para su evaluación, no obstante que se acepta que puede desahogarse en juicio toda clase de pruebas. Al suprimirse la audiencia del juicio queda este sin elemento de impulso que le da al procedimiento, que obliga al Magistrado Instructor a examinar en esa audiencia si quedó integrada la instrucción, sino, para dictar la providencia necesaria para esa integración, y de no existir audiencia el impulso procesal oficioso se traslada a las partes las cuales obran en lentitud sin activar el proceso; además la audiencia es un elemento indispensable para el control del expediente, amen de que el proceso que se pretende instaurar se contraponen a los principios fundamentales que rigen la relación procedimental del derecho publico. Ello dará lugar a que se prolonguen mucho mas los juicios, sin que se vea razón fundada por la que se haya apartado de un procedimiento ya experimentado como es el que todavía se sigue aplicando. En todo caso lo que debió haberse hecho solo los ajustes correspondientes para simplificar el proceso que con las ultimas reformas se habían complicado, pero que

con el mismo había la posibilidad de desahogar todas las probanzas que se admitieron sin mayores complicaciones, advirtiéndose que la prueba que presenta mas problemas de tramite es la pericial, pero bastaba con que se dieran las reglas correspondientes para su desahogo y así eliminar la tardanza en el mismo, ya que en realidad de cierto modo se continua con el procedimiento establecido y lo que se sugiere es que vuelva a ese procedimiento con las modificaciones correspondientes para agilizarlo.”<sup>14</sup>

Así podemos advertir una opinión valiosa que sostiene que la eliminación de la audiencia merece de un estudioso del derecho fiscal, pues al contravenir uno de los principios de creación del Tribunal Fiscal de la Federación consistente en la expeditéz en la impartición de justicia se puede predecir que aumentará el tiempo en el dictado de las sentencias debido a que no existe fecha precisa para que la Sala la pronuncie, además de que la oralidad en las audiencias daba agilidad al procedimiento y servía de control formal y depuración de los procesos incumpliendo con la oficiosidad de que estaban caracterizados desde su inicio.

Entonces es factible sostener que el cambio en el procedimiento contencioso que se tramitaba en el Tribunal Fiscal de la Federación por el Código Fiscal de 1982 eliminado la oralidad de los juicios de ninguna manera es atinado porque retarda los juicios, por lo que en el presente trabajo se estudia la posibilidad de reintegrar la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia a fin de proveer nuevamente de este principio básico en la impartición de justicia.

---

<sup>14</sup> Ronaldo Arreola Leopoldo. “El Tribunal Fiscal de la Federación y los obstáculos en la impartición de justicia. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta años, tomo VI, Ensayos II, Primera Edición, México, 1988, p.44 y 45.

## **CAPITULO TERCERO**

### **ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL Y LA IMPARTICION DE JUSTICIA EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION**

#### **3.1. Antecedentes del artículo 17 constitucional.**

Los siguientes puntos de la presente investigación se refieren a la evolución de lo que actualmente es el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contiene las subgarantías de la impartición de justicia en este país, de las cuales será plasmada su evolución a través de las diversas constituciones vigentes para los habitantes de este país, así como aquellas que no lo fueron y sin embargo formaron parte de la transformación del mismo.

##### **3.1.1. Impartición de justicia en la Constitución de Cádiz.**

En cuanto a justicia fiscal se trata, la Constitución de Cadiz representó un significativo avance ya que en ella se sentaron las bases para separar los poderes y establecer una prohibición para los tribunales consistente en no realizar funciones distintas a las de impartir justicia, lo cual en ese tiempo fue muy importante pues se estaba acotando la competencia de los tribunales para impartir justicia y todo aquello que quedase fuera de ello le estaba prohibido.

Por otro lado, se dispuso en la Constitución de Cadiz que ni el rey ni las cortes podrían ejercer en ningún caso las funciones jurisdiccionales, avocarse a causas pendientes y mucho menos reabrir juicios fenecidos.

Las bases antes mencionadas se actualizan a través de la incorporación de los artículos 243 y 245 a la mencionada constitución.

En la Nueva España se aplicó la primera constitución que sentaría las bases para equilibrar los poderes y reglas sociales a fin de proveer sobre la convivencia entre la plural sociedad de ese tiempo.

Acerca de las bases que se establecieran en esa constitución para la impartición de justicia se dispuso la existencia de tribunales encargados de administrar justicia en materia civil y criminal, los cuales de ninguna manera estarían facultados para dictar leyes o reglamentos, es decir, estaba establecida la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Con excepciones dispuestas por la mencionada ley fundamental.

Como principio de lo que establece el actual artículo 17 se disponía que los españoles tendrían que ser juzgados por tribunales competentes determinados con anterioridad por la ley, pues en ese tiempo aun existía una marcada diferencia en la impartición de justicia entre las razas diversas que poblaban el territorio de la Nueva España.

Respecto a los negocios civiles y criminales solo existía un fuero para toda clase de personas a excepción de los eclesiásticos y militares quienes conservaban un fuero particular.

Durante la época de aplicación de la referida ley fundamental, los juicios se dividían en un procedimiento diverso en tratándose de los civiles y criminales. En lo tocante a los juicios civiles, existía una autoridad encargada de conciliar a las partes en contienda, que era el alcalde y en cada pueblo había uno, ante quien acudían las personas a demandar por negocios civiles o por injurias a su contraparte.

Cada una de las partes designaba a un hombre considerado "bueno", quienes al lado del alcalde escuchaban a los enjuiciados, tomando en cuenta sus razones e intención de actuar, para luego de tomar en cuenta el dictamen de los

dos asociados terminar el litigio, si las partes estuvieren de acuerdo, tomando una firme solución para el conflicto.

La constitución de Cadiz señalaba que en todo negocio, sin importar la cuantía habría a lo mas tres instancias y tres sentencias definitivas pronunciadas en ellas, cuando la tercera instancia se interpusiere de dos sentencias conformes, el numero de jueces que hubiere de decidirla, tendría que ser mayor al que asistió a la visita de la segunda, en la forma en que lo dispusiere la ley.

Respecto de los juicios criminales se establecía como finalidad que los procesos se llevarían con brevedad y exentos de vicios, amen del pronto castigo de los delitos.

La oralidad en estos procesos estaba presente en todo momento, pues se escuchaba la confesión del reo, se le leían todos los documentos y declaraciones de los testigos, el proceso en su totalidad era público en el modo y forma establecidos por las leyes.

Amen de la aplicación de justicia contemplada en la Constitución de Cadiz es posible advertir que en ese tiempo se consideraba a la oralidad en los juicios importante base para la expeditéz en la impartición de justicia.

Justamente es posible advertir el nacimiento de los principios de lo que posteriormente sería la impartición de justicia en nuestro país, vistas las necesidades de una creciente sociedad, acompañados de una inminente apertura intelectual a nivel mundial en que cada vez había más estudiosos de las humanidades y garantías individuales.

### 3.1.2.- Sentimientos de la Nación de 1813.

El 22 de octubre de 1814 se creó con el título de *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*, la Constitución de Apatzingan, mejor conocida como *Sentimientos de la Nación*; sus autores, según palabra de Morelos fueron: Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Berdusco y Argandar.<sup>1</sup>

A pesar de que el mencionado texto careció de vigencia práctica, guardó y trazó para el futuro del México independiente importantes líneas para la política de impartición de justicia como a continuación podemos apreciar.

En su artículo 5° se establecía que la soberanía dimanaba del pueblo, el que solo la depositaba en sus representantes, dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, de los cuales, los representantes eran elegidos por el pueblo, para esto tenían que ser sujetos sabios y de probidad, según el texto lo menciona.

Se dispuso también como dato relevante, el carácter general de las leyes, por lo cual se comprendía a todos los ciudadanos, sin privilegios para unos cuantos. Estas debían ser discutidas en el Congreso a pluralidad de votos.

Se prohibió la tortura, así como la esclavitud y como principio fundamental se establecía en su artículo 17 la inviolabilidad del domicilio, así como de las propiedades.

En materia tributaria se eliminarían mediante el artículo 22 la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que agobiaban a la población.

---

<sup>1</sup> Ob. Cit. Tena Ramírez.

### **3.1.3 Acta constitutiva de la Federación de 1824.**

El Congreso que para 1824 planeaba y estudiaba una nueva constitución, para lo que se guiaba en una mala traducción de la constitución de Estados Unidos de Norteamérica, pues a esas fechas ya se les dejaba entrever una buena organización política y económica que los caracterizaría posteriormente.

A esa virtud, se proponía un gobierno Republicano Federal, que rompería para siempre la dependencia que se sostenía respecto de España. El poder habría de dividirse para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, pero se aclaraba que jamás podrían reunirse dos o mas de estos en una corporación o persona y menos aun depositarse el legislativo en un individuo.<sup>2</sup>

Respecto del poder legislativo, se disponía que el poder de la Federación residiría en una Cámara de diputados y un senado, componiendo ambos un congreso general, encargado de discutir y dictar leyes y decretos, procurar la paz y estabilidad política y social en el territorio de la República, sostener la independencia del país, fijar cada año los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la República designando garantías para cubrirlas en caso de deuda nacional, declarar la guerra a otros países para designar y organizar la fuerza armada de mar y tierra, para organizar y armar a la milicia, aprobar tratados internacionales, arreglar y uniformar peso, valor, tipo y denominación de la moneda en todos los Estados de la Federación y adoptar un sistema general de pesos y medidas, conceder la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación y habilitar toda clase de puertos.

Por lo que hacía al ejecutivo, entre sus atribuciones, perfectamente delimitadas, se encontraban las siguientes: poner en ejecución las leyes

---

<sup>2</sup> Ob. Cit. Tena Ramírez.

encaminadas a proteger la federación y sostener la independencia y unión de la República, nombrar a los empleados del ejército y la milicia, dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz.

Por lo que nos incumbe, que es lo relacionado a la impartición de justicia, el ejecutivo estaba encargado de cuidar que la justicia se administrare pronta y cumplidamente por los tribunales generales, así como que sus sentencias fuesen ejecutadas con observancia en la ley.

Respecto del poder judicial se establecía parte de lo que hasta ahora se dispone en el artículo 17 constitucional y era la garantía de que todo hombre que habitare en la federación tenía derecho a que se le administrare justicia de manera pronta, completa e imparcial, depositando el ejercicio del poder judicial en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

La Constitución de 1824 aportó como podemos observar las bases para la impartición de justicia y en general solución de problemas sociales que se vivían en esos momentos, se considera la primera constitución que tuvo vigencia en la vida nacional independiente. Aportó para la impartición de justicia lineamientos sobre los organismos encargados de dirimir controversias y divide tal ejercicio del poder en ejecutivo, legislativo y judicial.

#### **3.1.4. Siete Leyes de 1836**

Dentro del periodo de constituciones y proyectos de constituciones centralistas se formularon varios textos legales, siendo de gran trascendencia las leyes constitucionales, llamadas "las siete leyes", de las que se desprende lo siguiente:

*PRIMERA LEY.*- Esta Ley de 30 de diciembre de 1836, se ordenan en forma separada los derechos y obligaciones de los mexicanos. Entonces si esta ley señala por separado las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, todos los

que no sean sujetos de obligaciones políticas, es decir no tengan el carácter de ciudadanos, no se les podrán aplicar facultades derivadas del Estado derivadas de esta relación que se guardaría con el Estado.

*SEGUNDA LEY.*- Esta creó un supremo poder conservador, el cual se deposita en cinco individuos, cuyas facultades eran las siguientes:

I.- Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses posteriores a su sanción cuando sean contrarios a artículos expuestos de la constitución y le exijan dicha declaración o el supremo poder ejecutivo, o la alta corte de justicia o parte de los miembros del poder legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II.- Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o leyes, haciendo esta declaración de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

III.- Declarara en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y solo en caso de usurpación de facultades...

De conformidad con las referidas disposiciones de esta ley, el control de la constitucionalidad habría de operar en lo tocante a los tres poderes: ejecutivo, legislativo y suprema Corte de Justicia, tratándose del poder ejecutivo, el control tocaba a también a la legalidad, supuesto que podían declararse nulos sus actos cuando estos fueren contrarios a la constitución y las leyes.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Alfonso González Rodríguez, La Justicia Tributaria en México, Editorial Jus, México, 1992.

### 3.1.5. Las Bases Orgánicas de 1843.

En 1842, bajo el gobierno provisional de Antonio López de Santa Anna se expidieron y promulgaron las Bases Orgánicas de 1843 que harían las veces de Constitución Política para la República Mexicana de las cuales se desprende lo siguiente:

En su artículo noveno, se establecían los derechos de los habitantes de la República, de entre los cuales se desprendía en la fracción décimo primera que no sería cateada la casa de persona alguna, ni registrados sus papeles sino en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes. La fracción siguiente disponía que a ningún ciudadano podría gravarse con contribuciones diversas a las establecidas o autorizadas por el poder Legislativo o por las Asambleas departamentales en uso de las facultades que les concedían las bases.<sup>4</sup>

Se introdujo la regulación de los negocios del gobierno, los cuales se encomendaban a cuatro ministros, a los que se les denominaba de relaciones exteriores, gobernación y policía, de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria, de hacienda y de guerra y marina; cada ministerio estaba obligado a formar un reglamento, especificando los negocios que corresponderían a cada ramo y presentarlo al congreso dentro del primer periodo de sus sesiones para su aprobación, el cual no podría reformarse o alterarse sin permiso del congreso.

En el capítulo referente al poder judicial se dispuso que el poder judicial estaría depositado en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y jueces inferiores de los Departamentos, y en los demás que establecieren las leyes.

---

<sup>4</sup> Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808- 2005, Ob. Cit .405-436.

Es de subrayarse que se estableció en ese mismo párrafo que subsistirían los Tribunales especiales de Hacienda, Comercio y Minería mientras no dispusieren otra cosa las leyes.

Como innovaciones en materia de justicia, se introdujo una disposición que unificaba en un solo Código para toda la nación, en lo tocante a la materia civil, criminal y de comercio.

Finalmente, por lo que en este trabajo nos importa, es fundamental señalar el contenido del artículo 194 que sostenía lo siguiente:

194.- Se establecen fiscales generales cerca de los Tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público.

### **3.1.6. Acta Constitutiva de Reformas de 1847.**

Esta acta constitutiva significó para México la aplicación de nueva cuenta de la Constitución de 1824, a cuya formulación original había contribuido Gómez Farías, una generación antes como diputado de Zacatecas, sin embargo, hubo modificaciones a la obra de 1824 y entre ellas encontramos el acierto de Mariano Otero. El artículo 25 concedía competencia a los Tribunales Federales para proteger a los habitantes de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. Con esto, las grandes líneas del amparo ya estaban listas: control por la justicia federal, a petición de los particulares agravados por violación de sus derechos constitucionales, y con efectos limitados al caso concreto (o sea sin convertir la corte en un órgano derogador de leyes). Se nota sin embargo, que las violaciones de los derechos constitucionales por el poder

judicial, aun no quedaban comprendidas en los casos que se puede solicitar amparo.<sup>5</sup>

Como una especie de preconstitución, Santa Anna publicó en abril de 1853 sus Bases para la Administración de la República, que debían regir hasta la promulgación de una nueva constitución. El hecho de que Alamán muriera poco después, privó a México de un hombre que quizás hubiera tenido el prestigio suficiente para frenar las extravagancias de Santa Anna que pronto llevaron hacia la venta de otra parte del territorio, la Mesilla en el sur de Nuevo México y Arizona, por diez millones de dólares (Tratado Gadsen, 1854).

### **3.1.7. Constitución de 1857.**

La época histórica que comenzó con el Plan de Ayutla y terminó con la consumación de los actos de justicia nacional en el cerro de las campanas, nos presentan al pueblo mexicano en la mas terrible crisis política que había atravesado desde que hubo conquistado su independencia. Fue la época de transición en que un régimen gastado y degenerado se hundía, para hacer lugar a una generación nueva política, emprendedora y vigorosa, pero aun no había descubierto más que vagamente las condiciones de su nueva existencia, época de contrastes inconciliables, utopías, crímenes y desastre político. En tal situación los constituyentes creyeran encontrar el principio a la solución de sus problemas en la creación de una nueva constitución que reorganizara con bases el esquema político, económico y social de este país.

Al respecto de la impartición de justicia en materia tributaria, la Constitución de 1857 tuvo grandes aportaciones a la modernidad jurídica, de entre las cuales se desprenden las que ahora se enlistan:

---

<sup>5</sup> Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, 18 Edición, México 2001. p.157-158.

El artículo primero de la referida Ley fundamental estableció que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales y en consecuencia, todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la constitución.<sup>6</sup>

En sus artículos 17 y 18, que señalan que nadie debe ser preso por deudas de carácter puramente civil, y que solo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. El artículo 31 estipulaba la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y municipios en que residieren, de la manera proporcional y equitativa que las leyes dispusiere. Este artículo se mantiene hasta la fecha y ha sido fundamental para la defensa de los contribuyentes ante los vicios de los impuestos que han de cubrirse, ya sea por medio del amparo o medios ordinarios, por medio de lo cual hemos podido controlar el poder del legislador amen de ajustar su actuar al precepto constitucional.

En su artículo 36 contenía las obligaciones de los ciudadanos de la República, que eran: inscribirse en el padrón de su municipalidad. Manifestando su profesión, propiedades, y trabajo del que subsiste, alistarse en La guardia nacional, votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponde, desempeñar los cargos de elección popular de la federación, los cuales no serían gratuitos en ningún caso.

Se dispuso en el artículo 72 que el Congreso tendría facultades para aprobar el presupuesto de gastos de la federación que anualmente propusiere el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Se creó el artículo 101 que establecía que los Tribunales de la Federación resolverían toda controversia que se suscitare por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales y el 102 que todos los juicios de

---

<sup>6</sup> González Rodríguez, Alfonso. La justicia tributaria en México, ob.cit. p 105-106.

que habla el artículo anteriores seguirán a petición de la parte agraviada , por medio de procedimientos y formas de orden jurídico que la ley determinare y la sentencia sería siempre tal, que se habría de ocupar siempre solo de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general y respecto de la ley o acto que la motivare.

El artículo 124 se abolieron las alcabalas y de las aduanas interiores en toda la República.

“El aspecto criticable de esta constitución fue que, como reacción al Santanismo puso al ejecutivo a tal punto bajo el congreso que fuertes presidentes, como Juárez y Porfirio Díaz, enfrentándose con enormes tensiones o vislumbrando grandes posibilidades, no pudieron acatarla totalmente. A menudo la alternativa no era la de autocracia o constitucionalismo, si no de autocracia y desorden. Así, durante su existencia de 60 años, la Constitución de 1857 nunca tuvo plena eficacia; la elite en el poder consideraba generalmente que era un documento demasiado noble como para mezclarlo en la vil política cotidiana y decidió no acatarla.”<sup>7</sup>

### **3.1.8 Constitución de 1917.**

Bajo el mando de Venustiano Carranza como jefe del ejército Constitucionalista encargado del poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos amen de la reunión del Congreso Constituyente, se expide la Constitución de 1917 para reformar la del 5 de febrero de 1857, la cual en lo tocante a la administración de justicia se reformó como se explica.

---

<sup>7</sup> Florís Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, ob. Cit, p. 176.

El artículo 17 que actualmente conocemos se debatió de la siguiente manera para la aprobación de la antes mencionada constitución:

Al ser otorgado este artículo se establecía en el artículo 28, mismo que fue presentado a la Asamblea Constituyente en la sesión de 21 de agosto redactado así:

“Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para recobrase derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos (sic) para administrar justicia.”<sup>8</sup>

El debate (sic) fue bien corto. El Dip. Moreno pregunta qué quiere decir la última parte del artículo y el Dip. Arriaga le contesta que los tribunales deben de administrar justicia a toda hora, cosa que duda el diputado Ignacio Ramírez porque cree imposible que los Tribunales estén abiertos de día y de noche. Los Dips. Ruiz y Castañeda aseveran que no hay novedad en lo propuesto porque sanciona lo establecido por el derecho civil, pero el primero dice que no provee los casos de defensa propia y Arriaga les ratifica.

Fue dividido en partes y aprobada 1ª por unanimidad de los 92 diputados presentes, siendo levantada la sesión. En la siguiente del 22 del propio mes se aprueba la 2da. parte, sin discusión, por 45 contra 34 votos; y la segunda parte, sin discusión, por 45 contra 34 votos; y la 3ra. por 51 contra 19 votos.

“Los Dips. Anaya Herмосillo, Arriaga, Blanco, Castellanos, Cendejas, Contreras Elizalde, Gamboa, Gómez, Llano, Langlois, Mata, Moreno, Olvera, Ramírez (Ignacio) y Zarco presentan una adición: “Quedan

---

<sup>8</sup> Desconocido. Las garantías individuales en la constitución de 1857, México 1957, (Es una recopilación taquigráfica Original del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, 1957.

abolidas las costas judiciales”, que es aprobada por la asamblea y queda incorporada al art. 17 constitucional, según colocación en la minuta.

La garantía de no ser aprisionado por deudas civiles ya estaba incorporada de hecho en el derecho español, pero en la antigüedad y en Roma era común. La otra es una garantía indirecta a favor del presunto agredido por el que quisiese ejercer violencia para reclamar su derecho; la existencia de tribunales es una consecuencia de la anterior para poder ocurrir a ellos sin necesidad de hacerse justicia por si mismos; y que deben estar expeditos, es también consecuencia de lo último.

La abolición de las costas judiciales provocó un debate mayor que la del resto del artículo en la sesión del 26 de enero, en el que tomaron parte los Dips. Zarco, Arriaga, Moreno, Banuet, Hermosillo, Mata, García Granados, Mariscal e Ignacio Ramírez, clamando la mayoría porque la justicia fuese gratuita. El dictamen que consultaba el pase del asunto a la Comisión de Justicia fue reprobado (contra lo que escribió Zarco) y la adicción vuelta a reprobar por 66 contra 15 votos.

En la constitución de 1917 se completó el artículo 17 expresando claramente que ninguna persona puede hacerse justicia por si misma y que el servicio de la justicia será gratuito, también que estarán expeditos los tribunales en los plazos y término que fije la ley, lo que vino a agregar una garantía a los procesados, pues la instrucción debe terminarse en un plazo de cuatro meses como máximo y en otros, según la fracción VIII del artículo 20 constitucional; en los juicios civiles no cabe, pues están sujetos a la diligencia de las partes.”<sup>9</sup>

En la constitución de 1917 se reprodujo el principio contenido en la de 1957 y se consagró como una garantía individual en el artículo 17.

Nuestra constitución vigente, por lo tanto, acoge los principios de un derecho que ha evolucionado, humanizándose. Ya no se humanizó un

---

<sup>9</sup> Ibidem.

ensañamiento con el acreedor, se eliminó la condena de cárcel a consecuencia de del incumplimiento, porque lo que se busca es solo la reparación del daño, para dar satisfacción a los derechos del demandante.

La ejecución se autorizó sobre los bienes del deudor, pero sin castigar a este con la destrucción o degradación de su persona porque la condena de prisión es un descrédito ante la opinión pública.

Amen de lo anterior, la constitución estableció como garantía individual en el artículo 22, la prohibición de penas de mutilación e infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

### **3.2. Artículo 17 constitucional y las subgarantías que de el se despenden.**

El artículo 17 constitucional es por excelencia, aquel que consagra la debida impartición de justicia en este país, por lo que analizaremos las garantías que en justicia establece:

El referido precepto contiene tres garantías de seguridad jurídica que son derechos públicos subjetivos y un impedimento o prohibición para impuestos a los gobernados, así como una obligación para las autoridades judiciales.

La primera garantía que se desprende del mencionado artículo constitucional es: nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. De lo anterior es posible colegir que solamente puede ser sancionado penalmente un hecho que se establezca como delito en la ley por lo que el incumplimiento de una obligación de carácter civil no podrá generar una sanción penal, por estar reservada a los delitos, por lo que el artículo 17 constitucional confirma la garantía de la exacta aplicación de la ley en materia penal, porque solo

podrá aplicarse una pena prevista expresamente por la ley para un determinado delito, o sea para un hecho calificado legalmente como tal.<sup>10</sup>

La obligación que se establece para el Estado y sus autoridades, emanada también de dicha garantía, estriba en la abstención de que estos contraen en el sentido de no privar al titular del derecho subjetivo correlativo de su libertad por una deuda que no provenga de un hecho calificado expresamente por la ley como delictivo.

La segunda garantía que se descubre en el artículo 17 constitucional, consiste en que *Ninguna persona puede hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho*. En esta disposición constitucional no hay garantía individual propiamente dicha. En efecto, esta se traduce en una relación jurídica entre el gobernado por un lado y sus autoridades por otro, en virtud de la cual se crea para el primero un derecho público subjetivo y para los segundos una obligación correlativa, sino que impone al sujeto dos deberes negativos; consistentes en no hacerse justicia por su propia mano y no ejercer violencia para reclamar su derecho, entonces también se podría comentar al respecto que es posible dilucidar un deber positivo para el gobernado que es acudir a las autoridades a demandar justicia para recamar sus derechos.

La tercera garantía dispone que *los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que determine la ley*. En el presente trabajo de investigación esta subgarantía es sumamente importante porque establece una garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado que se traduce en la imposibilidad de las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, tendiendo en consecuencia la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La

---

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa, Edición 37., México 2004, p. 635 y 636.

obligación entonces para las autoridades es positiva pues deben actuar a favor del gobernado en el sentido de despachar los negocios en que este intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.<sup>11</sup>

La importancia de esta subgarantía para nosotros radica fundamentalmente en el hecho de que si bien es cierto, los impartidores de justicia deben dictar sentencia y resolver los asuntos litigiosos en el plazo que fije la ley, no menos cierto es que para que se cumpla con este presupuesto, las leyes procesales deben establecer dichos plazos, procurando su rapidez y eficacia en las diversas etapas del litigio.

Finalmente el artículo 17 constitucional consagró *la manera gratuita de impartir justicia*, amen de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, es decir, hay una prohibición constitucional de las costas judiciales, lo cual antes era propio en los jueces, convirtiendo la justicia en mercantilismo y dejaba de ser justicia.

### **3.3. Oralidad en los procesos como medio para asegurar una justicia pronta, completa, expedita e imparcial.**

Para Gómez Lara los juicios orales fueron los primeros procesos jurisdiccionales que aparecieron en la humanidad, la escritura no existía o si existía no se utilizaba en los procesos primitivos.<sup>12</sup>

Efectivamente en las antiguas civilizaciones los interesados comparecían en forma directa ante el juzgador a exponerle su controversia y este les citaba a una audiencia con todos los intervinientes y acto seguido se pronunciaba la sentencia correspondiente.

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Gomez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso, UNAM, 1980, p.77

“El movimiento que histórica y jurídicamente impulsó a la oralidad fue sin duda la Revolución Francesa, en que mediante el cambio de de las estructuras jurídicas, basadas en brillantes concepciones de Montesquieu, Rosseau, Voltaire, y demás pensadores desencadenó el dinamismo de la oralidad. En primer lugar se abolió el carácter privado del proceso jurisdiccional, dando cabida a un proceso completamente público. Posteriormente las obras legislativas francesas, en las que escindió la rama sustantiva de la adjetiva, imperando en esta última los procedimientos de carácter oral, por lo que se considera a Francia como la nación vanguardista de la oralidad, introduciendo el predominio de la palabra hablada, la concentración y valoración judicial de las pruebas.”<sup>13</sup>

Para Raúl Enrique Altamira, catedrático de la universidad de Córdoba Argentina, el proceso oral es una forma de investigación que permite realizar mejor la inmediación porque la palabra hablada es la manifestación natural y originaria del pensamiento humano, así como la forma escrita es una especie de expresión inoriginal o mediata del mismo, sostiene que para que el procedimiento oral pueda lograr sus objetivos se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Jueces especializados en la materia;
2. Jueces dedicados en plenitud y exclusividad a la actividad judicial, concientes y compenetrados en de la actividad jurisdiccional para evitar dilaciones innecesarias.
3. Poseer edificios adecuados, presupuesto necesario y acorde con las necesidades de una buena administración de justicia.
4. Uso de croquis, fotografías, elementos técnicos modernos como grabadores, videos reproductores, taquígrafos, etc.
5. voluntad de obtener la verdad real, para ello será necesario en numerosas oportunidades inspecciones, reconstrucciones de hechos, visitas a los lugares de trabajo, etc.
6. Los peritos deben de ser citados con frecuencia y habitualmente para ampliar los dictámenes, darles vida a los mismos para que realmente constituyan elementos de ilustración, sirvan para esclarecer al Tribunal y las partes, para ello nada mejor que hacerlos comparecer a la audiencia de

---

<sup>13</sup> Flores Trejo, Fernando, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXVIII, UNAM

vista de la causa donde oralmente amplíen o aclaren las dudas que se han presentado en el dictamen se sirvan de fotos, gráficos, etcétera.<sup>14</sup>

<sup>15</sup>La oralidad significa entonces, por una parte predominio de lo hablado sobre lo escrito como medio de expresión y comunicación entre los diferentes sujetos que intervienen en el proceso. Debe entenderse que en el sentido de prevalencia de lo oral para y no así de inexistencia de los actos escritos mismos que deben subsistir cuando sean necesarios para verificar la regularidad y legalidad del procedimiento. Y significa así mismo observancia a los principios de economía, concentración, inmediatez y publicidad.

*Principio de publicidad.* Este implica que todo interesado y las partes tengan acceso al expediente, lo cual evita actos procesales ilegítimos, validándose así el derecho de audiencia, defensa, contradicción, así como acceso a los medios de defensa procedentes.

*Principio de economía procesal.* Este principio tiende a aligerar la tramitación de los procedimientos judiciales, removiendo los obstáculos de cualquier orden que lo impidan, para dar solución plena a las pretensiones de planteadas a los órganos jurisdiccionales por las partes en litigio.

Es función de este principio evitar perder en vano el tiempo, lo que atiende al problema de la rapidez y expeditéz con que se desarrolle el proceso en economía de dinero que es el problema del costo monetario de la justicia y en economía de trabajo, que es el problema de la sencillez.

---

<sup>14</sup> Altamira Gigena, Raúl Enrique, Reformulación del Proceso Laboral. Vigencia de la oralidad, instancia única, Revista de la Facultad, Volumen 2, No. 1, Año 1994, República Argentina, 1994.

<sup>15</sup> Armienta Calderón, Gonzalo. Teoría General del Proceso. Principios, instituciones y categorías procesales. Editorial Porrúa, México 2003.

Una poderosa razón de este principio es que la justicia sea impartida con el máximo rendimiento en el menor tiempo posible y por ende, en el momento más oportuno, es decir, cuando el derecho violado y la sociedad así lo reclamen.

*Principio de inmediación.* La oralidad requiere de la inmediación, es decir, del mayor contacto personal del juzgador con los elementos objetivos y subjetivos del proceso. De ahí que una de sus consecuencias se oriente en el sentido de evitar cambios en las personas titulares del órgano jurisdiccional durante la tramitación del proceso.<sup>16</sup>

Es sumamente sano en el proceso que el juez escuche y vea a las partes a fin de assimilar sus reacciones y comprobar la veracidad de su dicho.

*Principio de concentración.* Resulta ser de gran trascendencia en este tema de investigación amen de que trata de reunir toda actividad procesal en la menor cantidad de actos posible y evitar la dispersión, lo cual contribuye a lograr mayor celeridad y economía en el proceso.

### **3.4.- Implicaciones de los juicios orales en México.**

En nuestro país, desde sus inicios en impartición de justicia hubo una evidente preferencia por los juicios orales, mas al revolucionar el constitucionalismo, transparencia y legalidad en los juicios de las diversas materias, la escritura se añadió haciendo procesos en su mayoría escritos pero finalmente mixtos pues la oralidad formó parte de ellos al conceder un toque de rapidez y transparencia a ciertas actuaciones, como lo eran las audiencias y o conciliaciones entre las partes en que el legislador pensando en ahorro de tiempo, eliminó los escritos y decidió que en base a la experiencia de este país y otras culturas, la oportunidad de celebrar una audiencia daba a las partes certeza

---

<sup>16</sup> Ibidem.

jurídica, publicidad y eficacia al poder de frente dialogar, con la intermediación del juzgador.

En este país, las antes anotadas audiencias han arrojado favorables resultados, especialmente en el amparo indirecto en que se celebra una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, cuya fecha es fijada desde la admisión de la demanda de garantías y con la que en definitiva se cierra el periodo para ofrecer pruebas, concediendo un término para alegatos a las partes de forma verbal, eliminando así los escritos de las partes que en el tiempo concedido a ambas para realizarlos prolongan el tiempo del juicio de manera impráctica e innecesaria.

Así pues en los juicios civiles, existen audiencias que se celebran entre las partes, a pesar de que esos procesos son elementalmente escritos, efectivamente han arrojado estos lapsos entre lo escrito un punto de fluidez y rapidez evitando los escritos y réplicas de las partes.

En México, la oralidad se hace presente especialmente en los juicios laborales, los cuales amén de las particularidades de que les revisten, es lo más apropiado, pues han de conciliar entre las partes además de que las pruebas se desahogan en presencia de las partes y sus resultados referentes a la oralidad han sido buenos.

Actualmente, por las bondades que ofrecen los juicios orales existe una tendencia mundial en las legislaciones a implementarlos y aunque esto no es nuevo, de ninguna manera en nuestro sistema de justicia pasa lo mismo, especialmente en materia penal existen propuestas interesantes al respecto, debido a que en otros países ha funcionado muy bien.

### **3.5. Implicaciones de los juicios orales a nivel internacional**

En el presente punto, veremos como la implementación de los juicios orales ha repercutido en la justicia que se imparte a nivel internacional.

Mencionaremos la impartición de justicia en algunos países que por su importancia han influenciado de alguna manera la línea a seguir en este país.

*3.5.1 Procedimiento en Estados Unidos.* Existe un Tribunal dividido en secciones, con un juez asignado a cada una. Aquí se conoce de los casos en un modelo típico de audiencia sin jurado. Se cuenta con la cooperación de varios jueces especiales para las audiencias, los cuales están presentes en ellas y hacen recomendaciones acerca de la sentencia que dicta el Tribunal.

La oficina de Renta interior está representada por un abogado, el Consejero Regional del Servicio de Renta interior. El contribuyente puede comparecer por si mismo o nombrar a un representante de la Barra del Tribunal de impuestos.

El juicio se lleva a cabo cuando un contribuyente agraviado, oportunamente presenta una demanda para que se examine nuevamente una deficiencia determinada por el Servicio de Renta interior. Si el autor determina que el contribuyente ha dejado de pagar íntegramente su carga tributaria en relación con la declaración de que se trate, el Servicio le envía una llamada carta de treinta días en que le informa los resultados de su auditoría y le comunica que puede proceder a una inconformidad administrativa. Mediante una protesta con la División de recursos del Director de la oficina Distrital de la Renta interior para el Distrito en que la declaración en cuestión se haya presentado. Los procedimientos que se llevan ante el funcionario fiscal son totalmente informales. Si ante el no se logra un convenio, el servicio emite una carta llamada de noventa días, en la que formalmente se notifica al contribuyente que existe una diferencia de impuestos que debe el contribuyente con respecto a la declaración revisada. La carta es para

comunicar al contribuyente que en noventa días después de su fecha el Servicio determinará en definitiva la diferencia y procederá a su cobro, a menos que dentro de este término el contribuyente demande ante el Tribunal de Impuestos en la que pida la redeterminación.

La forma de la demanda se establece en las reglas del Tribunal y en esta el contribuyente habrá de señalar las faltas u omisiones de la autoridad al revisarle, previo a la audiencia se lleva a cabo un procedimiento previo en el cual la autoridad contesta la demanda y entonces, se fija la litis o bien después de la dúplica, en su caso.

La mas significativa diferencia del procedimiento del Tribunal de Impuestos, respecto al que generalmente existe en Estados Unidos, se refiere a los medios de prueba, pues aquí las reglas disponen que las partes deben fortalecer sus casos por medio de interrogatorios escritos , de requerimientos para que se exhiban documentos, de absolución de posiciones, y con mas frecuencia, mediante declaraciones testimoniales.

El hecho de que una de las partes no se comprometa de buena fe, deriva en una audiencia del tribunal en la que se determine si existe una controversia genuina respecto de un asunto propuesto para su estipulación.

Las audiencias son señaladas por la Corte que señala automáticamente una fecha para las audiencias, las que reciben una notificación de la fecha con una anticipación no menor de noventa días. El tribunal requiere a las partes que le presenten informes periódicos y señala una nueva fecha ya sea por su propia iniciativa o en respuesta de una moción presentada por el Tribunal solamente sin que cuenten con esa posibilidad las partes.

Concede un término para pruebas, da oportunidad a las partes de alegar y prepara su informe que incluye los hechos que considere probados, las

conclusiones legales y si es apropiado, una opinión. Transmite después su informe al presidente, quien lo revisa y determina si el caso es adecuado para su examen por el pleno. Cuando la revisión no es necesaria el informe se regresa al juez de la audiencia para que este dicte la sentencia.

En caso que el presidente del Tribunal decida que la revisión por la Corte colegiada es deseable, el Informe se lista en el calendario del pleno. La sesión no estará abierta a las partes ni al público y sus procedimientos son confidenciales. Un voto de los jueces regulares del Tribunal de impuestos se toma en la sesión colegiada y se dicta la sentencia de acuerdo con la opinión de la mayoría en sesión podrá aceptarse el informe en su totalidad, modificarse o desecharse totalmente. Si se desecha no se incluye en el récord del caso. Si se modifica o deshecha, un nuevo informe se prepara, ya sea por la sección original en la que se efectuó la audiencia o por otra sección. El nuevo proyecto debe aprobarse colegiadamente para que se comunique a las partes.

Las apelaciones de las sentencias del Tribunal de Impuestos pueden hacerse por cualquiera de las partes del Tribunal de Circuito competente.

*3.5.2 Procedimiento en Inglaterra.* Existe una distinción entre los Tribunales y las Cortes existentes en el sistema judicialista inglés. Las Cortes constituyen el judicial ordinario, mientras que las magistraturas son instituciones judiciales administrativas. Además de los varios tipos de tribunales y magistraturas de primera instancia, esta el Tribunal Supremo de Justicia, integrado por el alto tribunal y por el Tribunal de apelación. El alto Tribunal que constituye el tribunal de apelación de primera instancia contra los fallos de las magistraturas, se subdivide en tres judicaturas o cámaras, del banco de la reyna, la cancillería y de la familia, distribuyéndose las audiencias en base a los diversos tipos de litigios.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Van Hoom J. "Procedimientos Tributarios ante los Tribunales Fiscales de la Administración en algunos países Europeos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años. Tomo IV, México 1982.

Los recursos de apelación siguen su interposición el sistema procesal normal pero teniendo en cuenta que una primera instancia el recurso contencioso tributario ha de ser interpuesto ante los comisarios generales o Especiales, de acuerdo con la naturaleza de la causa contendida. Los recursos relativos a impuestos técnicos, tales como sobre sucesiones y donaciones o sobre el petróleo de ser interpuestos necesariamente ante los Comisarios Especiales, pero salvo esta excepción, el contribuyente puede opcionalmente escoger una u otra Magistratura.

Las Magistraturas de los Comisarios Generales están integradas por profanos de la localidad, asesorados por un funcionario secretario, quien tiene el cometido especial de hacer que los Comisarios se ciñan a la ley y a las reglas de procedimiento.

Su nombramiento lo hace y revoca discrecionalmente el ministro de Justicia y Presidente de la Cámara de los Lores y han de jubilarse forzosamente a los 75 años de edad. Dado que su competencia jurisdiccional se circunscribe a la localidad, es muy posible que conozcan personalmente a los contribuyentes litigantes, especialmente si se trata de pequeñas localidades. Es necesario el quórum mínimo de dos en el pronunciamiento y, en caso de desacuerdo entre ellos, prevalece ordinariamente el principio "*in dubio contra fiscum*."

Por el contrario, las magistraturas y de comisarios especiales están construidas por profesionales en la materia y forman un órgano colegiado administrativo permanente y de jurisdicción nacional, con sede en Londres, integrado por ocho miembros, que viajan por todo el territorio para conocer en las causas recurridas, siendo necesario el mismo quórum de dos miembros como mínimo y con la posibilidad de que se siéndole pronunciamiento a favor del contribuyente, en caso de desavenencia.

Las Magistraturas generales o Especiales de comisarios no tienen competencia jurisdiccional para entender en controversias suscitadas en materias de IVA, creadas y reguladas procedimentalmente por el VAT (Value Added Tax, *Impuesto Directo al Consumo*). Las audiencias de las Magistraturas del IVA están integradas por un presidente de y otros dos jueces, escogidos entre profesionales, comerciantes y sindicatos gremiales. Dentro del plazo de treinta días naturales, a contar de la fecha de la liquidación practicada por el inspector tributario, el contribuyente ha de interponer se recurso ante la magistratura de comisarios competente.

Todos los órganos judiciales de la Administración Tributaria Inglesa son Magistraturas de primera instancia, rigiéndose por específicas las reglas de procedimiento, con formalismos procesales y sus fallos son emitidos por escrito e incluso dados a publicación oficial, si son de importancia o de interés general, mientras que las de los comisarios son privadas y sin formalismos.

Aunque no tengan directa relación con el procedimiento contencioso propiamente dicho, quizá sea de interés decir algo acerca de dos instituciones británicas que son de una naturaleza general dentro de la organización administrativa.

En Inglaterra no existe un Consejo de Estado, pero sin embargo, si un consejo especial de supervisión judicial, llamado "Council of Tribunals" que creado por la constitución y funcionamiento de las magistraturas, elaborando al mismo tiempo las reglas de procedimiento de estos cuerpos jurisdiccionales administrativos. El consejo de las magistraturas es pues, un órgano de tutela de justicia en la administración inglesa.<sup>18</sup>

Esta compuesto por 15 miembros como máximo, nombrados directamente por el Gran Canciller y al tiempo por el colegiado de control, es también un

---

<sup>18</sup> Ibidem.

organismo consultivo, asumiendo en cierto modo la función consultiva del Consejo de Estado francés y anticipando en parte la función jurisdiccional.

Una característica destacada del contencioso tributario inglés es su plena jurisdicción. Las magistraturas de Comisarios no se limitan a verificar la legalidad del acto o resolución tomada por la administración Tributaria en contra del contribuyente, sino que los corrigen e incluso sustituyen a la Administración tributaria aumentando, disminuyendo o confirmando la liquidación practicada.

De lo anterior, debemos comentar que en los juicios en Inglaterra se aplican efectivamente las audiencias para escuchar a las partes, mas los juicios no se llevan en su totalidad de manera oral, pues existe una combinación de oralidad y escritura con marcada tendencia a la oralidad, lo cual ha resultado positivo, pues por lo menos por lo que hace a los juicios contenciosos administrativos no existe descontento entre los contribuyentes que acuden a que se les administre justicia debido a que en general se llevan a cabo de manera rápida y transparente, pues las audiencias son públicas.

*3.5.3 Justicia Fiscal en Argentina.*- En este país el Tribunal gozó inicialmente de un bien ganado prestigio por a independencia con que actuaba a pesar de integrar el Poder Ejecutivo y por la eficacia demostradas, consecuencias de la agilidad que la oralidad y la oficiosidad dieron a sus procedimientos. No obstante se han formulado críticas de diversos fiscalistas hacia su procedimiento actual pues en 1972 perdió las características que en su origen lo destacaron como un modelo en su género, especialmente por lo que respecta a la supresión en la oralidad en sus juicios y el diligenciamiento en las pruebas, solo en la etapa administrativa previa por lo que se ganó la critica en retroceso de estudiosos procesalistas en América Latina. <sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Valdez Costa Ramón, "Justicia Fiscal en América Latina". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años. Tomo IV, México 1982.

*3.5.4 Justicia Fiscal en Italia.-* La justicia Italiana atiende de los conflictos tributarios de manera oral primordialmente, los cuales son resueltos por la jurisdicción ordinaria respecto de aquellos actos y decisiones que lesionan los derechos subjetivos de los administrados.

El contencioso italiano es de plena jurisdicción. Las comisiones tributarias están organizadas en tres instancias y son competentes para conocer sobre todas las controversias relativas a todos los impuestos, tanto directos como IVA, de registro, de sucesiones, de donaciones, hipotecario y catastrales, por lo que son impugnables todos aquellos actos relativos a dichos impuestos.

Los juicios se llevan de la siguiente manera: El contribuyente tiene que hacer valer sus derechos en presentar un recurso ante la Comisión Tributaria de la localidad correspondiente de primera instancia. Estas comisiones constituyen cuerpos colegiados jurisdiccionales administrativos, los cuales se subdividen en una o varias secciones de sala, compuestas cada una de un vicepresidente y cuatro miembros, aunque el quórum requerido es de dos miembros más el presidente de Tribunal de la circunscripción comunal correspondiente, los presidentes y vicepresidentes de entre juristas de la carrera judicial y los demás miembros, a propuesta de los consejos Comunales en un cincuenta por ciento y por la Administración Tributaria, Cámaras de comercio y gremios de profesionales en el otro cincuenta por ciento.

Los asuntos podrán tener hasta tres instancias, en las cuales los jueces se extienden tanto a cuestiones de hecho como de derecho, sin embargo la Comisión Central no es competente para decidir en controversias sobre valores patrimoniales o relativas a la cuantificación monetaria de los réditos o de la condena pecuniaria.

La última fase del proceso es la que se lleva ante el Tribunal Supremo, en casación por violación a la ley.

Como se advierte, en estos países ha funcionado correctamente la práctica de los juicios orales, o por lo menos en su mayoría orales con audiencia de las partes, lo cual, en general funciona bien pues los juicios parcial o completamente orales proporcionan agilidad a los juicios de cualquier materia, así como la transparencia de exhibir las pruebas de las partes y alegaciones de las mismas.

El hecho de que cada vez más naciones las integren a su proceso de administración de justicia se debe a la globalización de que son objeto las diversas legislaciones que los contienen y a un trabajo de homologación, rapidez y transparencia de las mismas.

## CAPITULO CUARTO

### **SUPRESION DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, ALEGATOS Y SENTENCIA EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1982 Y LA CONVENIENCIA DE IMPLEMENTARLA EN LA LEY FEDERAL DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### **4.1. Principales reformas procedimentales establecidas en el Código Fiscal de 1982.**

Las reformas aprobadas y establecidas en el referido Código Fiscal de la Federación son las siguientes:

- En el Título V del Código Fiscal de la Federación, que contenía las reglas del Procedimiento Administrativo se armonizaron en su primera parte, las disposiciones relativas a los medios de defensa concedidos al particular, estableciendo los recursos Administrativos en atención a la naturaleza del acto que se recurre, por lo que a partir de esta reforma, en el recurso de revocación sería impugnabile el acto administrativo de origen sustantivo, en el de oposición al procedimiento administrativo de carácter adjetivo y por último en el de nulidad de notificaciones será impugnabile la notificación efectuada en contravención de las disposiciones legales, se precisan con todo detalle los requisitos que habrán de satisfacerse en la interposición de dichos medios de defensa, así como la substanciación de los mismos.
- También, en relación a las normas que regulan las notificaciones, se introduce el presumir efectuada una notificación cuando habiéndose realizado por correo certificado con acuse de recibo, la pieza se hubiera entregado en el domicilio correcto.
- Respecto a la ejecución de los actos administrativos, se consideró necesario establecer que podrá ser suspendida, cuando el particular afectado lo solicite, debiendo acompañar los documentos que comprueben la garantía del interés fiscal y con posterioridad, presentar el documento

que acredite que se ha interpuesto algún medio de defensa, y al no presentarse dicho documento se hará efectiva la garantía.

- El procedimiento administrativo de ejecución se regula de manera sistemática, clara, ágil y exhaustiva, previéndose que los casos en que se aplicará en congruencia con las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.
- Se reestructuró completamente el embargo, previéndose que es posible embargar completamente las negociaciones, sin afectar su funcionamiento mediante una intervención hacendaria.
- Se regulan las formalidades que habrán de satisfacer las diligencias de embargo.
- Se dispuso que el magistrado instructor está en posibilidad de requerir al demandante para que presente los documentos necesarios para tramitar el juicio, tales como el o los actos reclamados, y en caso de no presentarlos se tendría por no presentada la demanda.
- Se integró la posibilidad de ampliar la demanda cuando se haya impugnado una resolución negativa ficta o cuando en la contestación se argumente la improcedencia por consentimiento tácito.
- Se elimina la audiencia de ley para en su lugar determinar con exactitud la fecha en que se cierra la instrucción del juicio, para que a partir de ese momento empiece a correr el término para dictar sentencia, la que deberá pronunciarse por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala y cuando no se formule el proyecto de sentencia respectivo, las partes podrán presentar excitativa de justicia para acelerar la resolución del asunto.

- Se destaca el aumento de los plazos de quince a cuarenta y cinco días, que se considera un tiempo razonable para preparar adecuadamente el ejercicio de las defensas y la limitación de las actuaciones y formalidades innecesarias en el proceso.
- Se implementa el recurso de nulidad de notificaciones, que siempre será resuelto conjuntamente con el recurso con el que se expresen agravios de fondo para evitar los procedimientos dilatorios en los que la forma es la materia de la controversia con detrimento de las cuestiones substanciales.
- Estableció que cuando la Sala dicte una sentencia en la que se declare la nulidad para efectos, esta misma deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

#### **4.2. Supresión de la Audiencia de pruebas y alegatos. ¿Motivado en pro de la expeditéz en la administración de justicia?**

A través de la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1981, se dispuso eliminar del procedimiento contencioso administrativo la audiencia de ley, misma que había sido implementada en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 a la par de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, bajo la idea de tramitar en este órgano jurisdiccional de reciente creación, con rapidez los juicios, por lo cual se traslada a la mencionada legislación esta figura tomada del amparo indirecto como una fórmula probada de rapidez, sencillez y seguridad jurídica en la impartición de justicia, pues la fecha en que habría de cerrarse la instrucción y dictarse sentencia definitiva estaría establecida desde la admisión de la demanda.

Durante los años que se llevaron a cabo los procedimientos, tomando en cuenta la audiencia de ley se proveía de celeridad en los asuntos planteados ante

el Tribunal Fiscal de la Federación, especialmente en tratándose del dictado de la sentencia, más al pasar el tiempo y aumentar la cantidad de trabajo, se dejó de llevar a cabo dicha audiencia, quitándole la oralidad a los juicios fiscales. Es el caso que la Cámara de Diputados desde su primera lectura, a las reformas del Código Fiscal de diciembre de 1981, propuso eliminar la celebración de la audiencia de ley, bajo el argumento de que estas ya no se realizaban, así también pensando en el deber de fijar una fecha cierta para el cierre de la instrucción del juicio de nulidad, para que a partir de ese momento empiece a correr el término para dictar sentencia, la que deberá pronunciarse por unanimidad de los Magistrados integrantes de la Sala y cuando no se formule proyecto de sentencia respectivo, las partes podrán presentar, excitativa de justicia para acelerar la resolución del asunto; en virtud de lo anterior, es posible considerar que el legislador llevó a cabo la antes mencionada reforma en pro de la inmediatez en la impartición de justicia.

Esta medida fue a su publicación, ampliamente reprobada por los litigantes y estudiosos del derecho fiscal de la época en que se llevó a cabo, debido a que se sostenía que la figura de la audiencia establecida en 1936 se respaldaba en el principio de oficiosidad y la evolución del proceso, misma que se encomendaba a uno de los tres magistrados integrantes de la sala que conocía de la controversia, el magistrado instructor, quien estaba obligado a proveer aun oficiosamente a fin de que el proceso quedare integrado. Toda la labor que este realizaba en el juicio se vio culminada por la celebración de una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, dispuesta desde la admisión de la demanda de nulidad en la que conforme a la ley, la Sala se avocaba al conocimiento del asunto, revisando y depurando el procedimiento instruido por el magistrado instructor, dictando una sentencia definitiva, luego de oír a las partes, con la salvedad de que el expediente no estuviere debidamente integrado, se difería la audiencia de ley.

Especialmente fue criticada la mencionada reforma, debido a que no es justificación, eliminar la audiencia de ley respaldados en que las audiencias ya no

se llevaban a cabo, pues como lo sostuvo el Licenciado Miguel Buitrón Pineda el señalar el término para la celebración de la audiencia en el juicio como máximo a 45 días de admitida la demanda, daba paso a la celeridad de los asuntos, pues aunque se llevaran a cabo así en la mitad de los juicios, el que no se hiciera de esta manera por el resto de ellos, se debía a una deficiente preparación en los elementos probatorios de ellas, como lo era la prueba pericial, inspección o reconocimiento judicial, evitando que quedara integrado el expediente en la fecha de la audiencia, por lo que el Instructor la difería, entonces el hecho de que la mitad se difiriera no era razón suficiente para eliminar la figura de la justicia fiscal de ese tiempo, pues el hecho de que se llevara a un diferimiento la audiencia, de cualquier manera daba pie a la oficiosidad de los juicios ante el Tribunal tramitados porque existía una fecha cierta para la debida integración del expediente y el dictado de la sentencia respectiva, y no como actualmente dispone el Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, en que los largos plazos que se manejan no están debidamente justificados por el legislador, pues se establece que quedará cerrada la instrucción diez días después de que se haya contestado la demanda o ampliación de la misma, cuando proceda o se hayan desahogado las pruebas, resueltos los incidentes, de previo y especial pronunciamiento o practicado las diligencias que el magistrado instructor hubiese ordenado, las partes estarían en posibilidad de presentar alegatos por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surten efectos el acuerdo que declare cerrada la instrucción. Posteriormente, la sentencia se dictaría dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación de los alegatos que presentados o no, se dictaría el acuerdo del cierre de la instrucción, entonces evidentemente los juicios son mucho mas largos, debido a la ampliación de los plazos para las diversas etapas procesales de los juicios y la inexistencia de una fecha cierta para que se dicte sentencia, pues hasta ahora esto ha resultado ser un problema en los expedientes que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, el hecho de que se alarguen los juicios hasta dos meses por una etapa que generalmente se tramitaba en una sola audiencia no está justificado, máxime es así y es inconcebible porque desde su

creación los juicios ante el mencionado Tribunal fueron creados bajo el principio de la oficiosidad y oralidad que les daba la mencionada audiencia, que precisamente daba pie a la celeridad en los juicios.

En virtud de lo antes manifiesto, es ilógico que la reforma analizada se haya efectuado en pro de la expeditéz de la impartición de justicia, alargando innecesaria e injustificadamente los juicios fiscales.

A partir del cambio de 1981, se alarga el juicio, pues la etapa de lo alegatos en que anteriormente se daba paso a la oralidad en los juicios, se cambia por la escritura, alargando el juicio en forma innecesaria porque analizando los alegatos se puede sostener que generalmente es una etapa que no es aprovechada por las partes porque salvo en casos excepcionales, son tomados en cuenta al dictado de la sentencia, debido a que al momento en que estos son formulados la litis en el juicio ya se ha cerrado. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los alegatos constituyen una formalidad del procedimiento, no obstante no formar parte de la litis y de no ser tomados en cuenta, la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa violenta garantías individuales por esa omisión, siempre y cuando se cause con ello perjuicio a alguna de las partes.

Este criterio es del tenor siguiente:

Novena Época Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XIV, Diciembre de 2001  
Tesis: 2a./J. 62/2001  
Página: 206 Materia: Administrativa Jurisprudencia.

**ALEGATOS EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 235 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE AMPARARSE POR LA OMISIÓN DE SU ANÁLISIS SI CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, COMO CUANDO EN ELLOS SE CONTROVIERTE LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA O SE REFUTAN PRUEBAS.** De conformidad con lo establecido en el artículo 235 del

Código Fiscal de la Federación vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, las Salas del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) deberán considerar en sus sentencias los alegatos presentados en tiempo por las partes; y en caso de omisión de dicho análisis que el afectado haga valer en amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento analizar lo conducente; para ello debe tomar en consideración que en el supuesto de que efectivamente exista la omisión reclamada, ésta cause perjuicio a la parte quejosa como lo exige el artículo 4o. de la Ley de Amparo, para lo cual no basta que la Sala responsable haya dejado de hacer mención formal de los alegatos en su sentencia, pues si en ellos sólo se reiteran los conceptos de anulación o se insiste en las pruebas ofrecidas y tales temas ya fueron estudiados en el fallo reclamado, el amparo no debe concederse, porque en las condiciones señaladas no se deja a la quejosa en estado de indefensión y a nada práctico conduciría conceder el amparo para el solo efecto de que la autoridad responsable, reponiendo la sentencia, hiciera alusión expresa al escrito de alegatos, sin que con ello pueda variarse el sentido de su resolución original, lo que por otro lado contrariaría el principio de economía procesal y justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional. Por lo contrario, si de dicho análisis se advierte que se formularon alegatos de bien probado o aquellos en los que se controvierten los argumentos de la contestación de la demanda o se objetan o refutan las pruebas ofrecidas por la contraparte, entonces sí deberá concederse el amparo solicitado para el efecto de que la Sala responsable, dejando insubsistente su fallo, dicte otro en que se ocupe de ellos, ya que en este caso sí podría variar sustancialmente el sentido de la sentencia.

Contradicción de tesis 67/2001-SS. Entre las sustentadas por el Décimo y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 31 de octubre de 2001. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada. Tesis de jurisprudencia 62/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de noviembre de dos mil uno.

Amén del cambio dispuesto por el Legislador para el Código Fiscal de la Federación que habría de entrar en vigor a partir de 1982, se llevan a cabo los procesos en mucho más tiempo, pues se alarga el proceso al establecer efectivamente un cierre de la instrucción y la etapa preconclusiva de los alegatos, aunado al tardado dictado de la sentencia que anteriormente se realizaba en una sola audiencia.

#### **4.3. Oralidad del juicio de nulidad establecida en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y la exposición de motivos de dicho ordenamiento.**

Como antes fue analizado, la oralidad en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se implementó a través de la audiencia de ley, misma que en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se menciona que se integra este principio en virtud de los cinco rasgos característicos que trae aparejados y son: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura a modo de documentar y preparar la contienda sobre lo que habrá de dirimir el contacto inmediato con los Magistrados, las partes y los elementos de convicción, inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias, la identidad física de las personas de los juzgadores durante el proceso y lo fundamental, que es la concentración del procedimiento que en la ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia.

La iniciativa del ejecutivo de pronunciarse a favor de la oralidad tuvo su razón de ser amén del reconocimiento de sus excelencias, generalmente reconocidas en el juicio de amparo y controversias del orden común que permitieron una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales, como se supuso sucedería en la experiencia con estas diversas materias.

Específicamente, como bien se plasmó en la exposición de motivos en que se introduce la audiencia de ley, en atención al principio de oralidad, se dispuso la concentración del procedimiento lograda en ese ordenamiento legal al celebrarse una sola audiencia el desahogo de las pruebas ofrecidas y diligenciadas en el juicio, así como la exposición de los alegatos formulados por las partes, se dotaba al procedimiento de prontitud en la resolución, pues existía la certeza de la fecha del cierre de la instrucción y un término cierto de la Sala para publicar la sentencia correspondiente.

Ahora bien, habida cuenta de que en este país el sistema de impartición de justicia se inclina a la escritura principalmente y con la finalidad de procurar la existencia de constancias de los autos; se reconoce en la exposición de motivos de la multimencionada ley que la introducción de una audiencia al final del juicio no dejaría de lado la legalidad que al juicio proporciona la escritura porque simplemente se trata de recortar el tiempo en el cierre de la instrucción y dictado de las sentencias, al llevar a cabo tres fases en un audiencia, es decir, pruebas, alegatos y sentencia.

#### **4.4.-Supresión de la oralidad en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación por el Código Fiscal de la Federación de 1982 y su exposición de motivos.**

Los juicios orales implementados por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se sostuvieron vigentes en el procedimiento Fiscal a lo largo de 45 años, durante los cuales en algunos casos se llevaban a cabo a la primera, señalada al inicio del juicio y en otros se difería, amén de la correcta substanciación de los juicios, como lo era la preparación de pruebas mas complicadas, como la pericial y la inspección ocular, entre otras, por lo que en la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1982 se sostuvo que amén de que no se estaban llevando a cabo las audiencias, se eliminaría esta figura y en su lugar se establecería un término para el cierre de la instrucción, para que a partir de ese momento empiece a correr el término para dictar sentencia, misma que se pronunciaría por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala y en caso de que no se formulare el proyecto de sentencia, las partes podrían presentar excitativa de justicia para acelerar la resolución del asunto. A este menester consideramos insuficiente el argumento que toman los legisladores para eliminar de los juicios fiscales la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, pues amén de este, se incumple con al oficiosidad del procedimiento pues al llevarse a cabo esta misma se cerraba la instrucción en la fecha de la audiencia, que de no haber razón para llevar a cabo un diferimiento, se celebraba en treinta días después de la admisión

de la demanda, en caso de convenir así a las partes, se formulaban alegatos y se daba paso a la pronunciación de sentencia, como sucede en el juicio de amparo indirecto, en que generalmente los juicios son mas cortos que en el juicio de nulidad, pues principalmente no se concede el término para formular alegatos por escrito, que prolonga aun mas los juicios, por aproximadamente veinte días hábiles, que bien pudieran acortarse en un solo momento y es la fecha de la audiencia de ley, ya que si las partes acudían a la audiencia a formularlos o no de manera oral, de ninguna manera era relevante pues finalmente la oportunidad procesal existía y de ellos dependía si la usaban o no, pues es obligación de estos impulsar el procedimiento y usar las diversas etapas procesales de la manera que mejor les convenga.

#### **4.5.- Resultados arrojados de suprimir la oralidad en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación mediante el Código Fiscal de la Federación de 1982.**

A fin de argumentar mediante números los resultados que arrojó la supresión de las audiencias en los juicios contenciosos tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se llevó a cabo una estadística para medir la eficiencia en la impartición de justicia en el juicio de nulidad, respecto de la logística que establece actualmente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, escogimos al azar una de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para comparar la cantidad de juicios que se tienen en rezago de sentencia, con y sin su implementación para lo cual se toma en cuenta un año calendario de labores en la Primera Sala Regional Metropolitana que se contiene en el siguiente cuadro:

<b>Año</b>	<b>Demandas en trámite</b>	<b>Demandas recibidas</b>	<b>Dados de alta</b>	<b>Dados de baja</b>	<b>Resueltos</b>
1966	236	574	-	530	530

1976	1013	-	-	-	-
1986	1171	1133	117	1390	1390
1996	1469	2,182	230	772	1537
2006	4,171	3,540	737	1218	1923

Si bien es cierto, de ninguna manera se trata de la misma cantidad de juicios que ingresan año por año, pues la carga de trabajo aumenta considerablemente, es posible advertir que del primer informe que nos proporciona el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando se llevaba a cabo la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia existía menos rezago en fallos por dictar, pues al inicio se rezagaban únicamente alrededor de cuarenta juicios, y actualmente sin tomar en cuenta el rezago de años atrasados se tiene casi la mitad en rezago, respecto de la cantidad de demandas que se reciben, lo cual se debe a una ineficiencia en los tiempos tan prolongados que establece el actual procedimiento y que denota una mala impartición de justicia, que seguramente responde también a la falta de personal que ahí labora, pues es un hecho que si la carga de trabajo aumenta debiera existir una mayor partida por parte del Estado destinada a eficientar las tareas de los abogados y personal administrativo que ahí labora, y proveer una planilla mas grande de trabajadores, sin embargo toda vez que en este trabajo nos limitamos a validar el tema de investigación que sustentamos, hacemos valer con números que la reforma implementada en el Código Fiscal de 1981 carece de justificación al sostener que se eliminan las audiencias de pruebas, alegatos y sentencia porque las mismas ya no se llevaban a cabo, si ello solo provocó un aletargamiento en los juicios y un mayor rezago en el dictado de sentencia, por lo que ponderamos sobre el reestablecimiento de la mencionada audiencia a fin de fijar una fecha cierta el cierre definitivo de la litis y el dictado de la sentencia para conceder a los litigantes una fecha pronta en el dictado de las sentencias.

#### **4.6.- Efectos que arroja en la oralidad en los procesos judiciales.**

Consideramos preciso establecer antes de abordar sobre el efecto de la oralidad en los procesos judiciales, que en este país no existen procesos que se desarrollen completamente en la oralidad o escritura, lo cierto es que en aquellos en que se involucra la oralidad se lleva de esta manera amén de proporcionar expeditéz en ciertas etapas o bien para propiciar el contacto entre las partes y los juzgadores, amén de que estos últimos se alleguen elementos que les permitan dictar un fallo justo y apegado a la verdad que puede deducirse de la conducta de los juzgados respecto de su juzgador, más el proceso debe documentarse por medio de la escritura.

Encontramos en el juicio de amparo, el claro ejemplo de los efectos de una audiencia de pruebas alegatos y sentencia de manera oral, figura de la que fue tomado el procedimiento llevado ante el Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 mediante la Ley de Justicia Fiscal, en el que a partir de la presentación de la demanda se fija la fecha de celebración de la audiencia constitucional que debe llevarse a cabo a más tardar dentro de los treinta días hábiles siguientes y se tiene hasta la fecha de la audiencia para aportar las pruebas que las partes consideren pertinentes a fin de acreditar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, y cuando los expedientes se encuentran debidamente integrados en esa misma fecha se preparará la sentencia pero cuando la misma ha de aplazarse debe existir con un motivo fundado para ello, cuando la misma se lleva a cabo, si bien es cierto, las partes, en muchas o la mayoría de las ocasiones no acuden a la audiencia, tienen la certeza de la fecha en que cierra la audiencia y si tienen necesidad de formular alegatos, acuden a hacerlo verbalmente o bien, de forma escrita, y aunque en su mayoría no se dicta resolución de inmediato, a partir de la fecha de la audiencia se demora aproximadamente una semana la publicación del fallo definitivo, por lo que podemos concluir que los tiempos en los juicios de amparo son definitivamente más cortos pues la fijación de la audiencia es un punto clave, amén de la impartición rápida de justicia, y es un hecho que cuando existe la opción de promover un juicio en amparo indirecto o juicio de nulidad, en razón de tiempos se prefiere el amparo indirecto, pues conocidas son sus bondades.

Entonces el efecto que arroja la oralidad en la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia que se lleva a cabo en el juicio de amparo nos deja ver que si bien es cierto las partes en su gran mayoría no acuden a esta, no menos cierto es que efectivamente en la fecha que para ello se establece se cierra la instrucción, se reciben los alegatos de las partes y da paso al dictado de la sentencia, sin que se pierda más el tiempo en notificaciones judiciales y escritos de las partes que solo alargan el juicio, pues al que realmente interese realizar manifestaciones acerca del juicio tiene la oportunidad de presentarse a la audiencia.

#### **4.1.2.- Oralidad en juicios contencioso administrativos a la luz del TLCAN.**

Como es sabido, las normas internas de los países evolucionan y tienden a unificarse amén de la actividad internacional del derecho y en mayor medida es así bajo los efectos de la globalización e interacción en relaciones comerciales o diplomáticas entre las naciones del mundo.

Nuestro país no es la excepción y se realizan al exterior todos los días a cada momento operaciones comerciales que requieren ser reguladas mediante acuerdos o tratados celebrados entre las partes, como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de gran importancia por las implicaciones de crecimiento que ha aportado a los países partes, mismo que ha establecido también soluciones de controversias, las cuales son del contenido siguiente:

Las soluciones de controversias se encuentran dispuestas en los capítulos II, 19 y 20 del mencionado tratado. Estos en general establecen mecanismos para la solución de controversias de acuerdo con el principio de reciprocidad internacional, así como el debido proceso legal ante un tribunal imparcial. Generalmente los inversionistas tienen la posibilidad de recurrir a los mecanismos

disponibles en los tribunales del país anfitrión. El capítulo II contiene un elemento importante sobre arbitraje y es la oportunidad que tienen los Tribunales arbitrales de ejecutar laudos definitivos en los Tribunales Nacionales.

El capítulo 19 establece un mecanismo alternativo a la revisión judicial por parte de los tribunales nacionales, de las resoluciones definitivas en caso de cuotas antidumping y compensatorias al proponer una revisión a cargo de paneles nacionales independientes. Se integra un panel cuando una industria presenta solicitud de integración de panel ante el Secretariado del TLCAN para requerir que se revise una decisión emitida por una autoridad competente relacionada con las importaciones.

En México, la unidad de Prácticas Comerciales internacionales de la Secretaría de Economía se encarga tanto de las determinaciones de dumping y subsidios como de las determinaciones de daño, con organismos parecidos cuentan Estados Unidos y Canadá y reciben el nombre de autoridades investigadoras. Las determinaciones de subsidio, dumping y daño de las autoridades investigadoras también pueden ser objeto de impugnación, en Canadá ante la Corte Federal de Canadá (Federal Court of Canada), en Estados Unidos ante el Tribunal de Comercio Exterior (Court of International Trade) y en México ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dentro del capítulo 19 se contempla un mecanismo dirigido a salvaguardar el sistema de revisión a cargo de paneles. En virtud de ese artículo puede establecerse un comité especial de tres miembros cuya tarea consistirá en examinar los alegatos de una parte de que la aplicación del derecho interno de otra de las partes ha impedido el adecuado funcionamiento del sistema de paneles.

En el capítulo 20 se establecen soluciones de controversias que rigen para todos los conflictos relacionados con la interpretación o aplicación del TLCAN. El

proceso comienza con la celebración de consultas entre los gobiernos, las partes. Los pasos estipulados en el capítulo 20 están dirigidos a resolver las controversias de acuerdo en la medida de lo posible y de no ser posible, una parte solicitará una reunión con la Comisión de Libre Comercio (conformada por los ministros de comercio de las Partes). Si la Comisión no logra resolver la controversia, una de las partes consultantes podrá solicitar la integración de un panel arbitral de cinco miembros. Así también se contempla la constitución de comités de revisión científica, los cuales podrán ser seleccionados por un pánel en consulta con la parte contendiente para que presenten un informe escrito sobre cualquier cuestión de hecho relativa a aspectos relacionados con el medio ambiente, salud, la seguridad u otros asuntos científicos, para ayudar a los paneles a alcanzar sus decisiones.

Los procedimientos de revisión a cargo de los paneles binacionales han de seguir un conjunto detallado de reglas de procedimiento. Las leyes, reglamentos y disposiciones del TLCAN definen plazos sumamente estrictos para la presentación de promociones y cualquier otro procedimiento con el fin de asegurar que el panel emita sus decisiones definitivas en el plazo de 325 días a partir de la fecha de introducción de la solicitud de revisión de un panel.

El Tratado de Libre Comercio de América describe en una tabla de plazo ideal para la tramitación de un juicio de los cuales se desprende que se propone un término para audiencias, que se ubica con posterioridad a la presentación de las réplicas de las partes, solo antes de dictar sentencia, para dar oportunidad a las partes de alegar y presentar sus argumentos en el juicio. Así también respecto de las revisiones se consideraban dentro de los plazos ideales la celebración de una audiencia la cual se habría de celebrar después de la réplica de las partes y antes de la preparación para el dictado de la sentencia en cuanto a la preparación de los pánels e informes preliminares de especialistas sobre la materia que verse el conflicto.

Lo anterior se expone en virtud de que el artículo 1903 del Tratado de Libre Comercio establece como lineamientos para los procedimientos que si bien los paneles serán quienes establezcan sus propias reglas para los procedimientos pero estas deberán garantizar el derecho a cuando menos una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar comunicaciones escritas y réplicas. Las actuaciones del panel serán confidenciales, salvo que las dos partes pacten otra cosa pero los paneles tendrán que resolver considerando solamente los argumentos de las partes y sus comunicaciones.

Por otro lado, establece que salvo que las partes acuerden otra cosa, las sesiones y audiencias del panel se llevarán a cabo en la oficina del Secretariado de la parte cuya reforma se examine.

Es importante destacar que en este punto de la investigación se refiere al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en virtud que a partir de su firma y entrada en vigor, México se comprometió a reformar algunas disposiciones jurídicas internas a fin de ser un poco mas compatible con el sistema de impartición de justicia que ofrecen los demás firmantes y el Tratado mismo, como se establece en el Anexo 1905.6, en que se fija el procedimiento de Comité especial y se dice que a mas tardar a la fecha de la entrada en vigor de el mencionado tratado las partes establecerían reglas de procedimiento de acuerdo a cinco principios de entre los que se destaca la necesidad de que los procedimientos asegurarán el derecho a cuando menos una audiencia ante el comité especial, así como la oportunidad para presentar comunicaciones escritas iniciales y de réplica.

El artículo 2012 relativo a las Reglas de procedimiento del referido tratado estableció que a mas tardar, el 1 de enero de 1994 la comisión propondría reglas modelo de procedimiento según las cuales habrían de seguirse dos reglas básicas consistentes en que los procedimientos garantizarían como mínimo el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos y

réplicas por escrito y en segundo término, la especificación de que dichas audiencias, las deliberaciones y el informe preeliminar, así como todos los escritos y las comunicaciones con el mismo tendrían el carácter de confidenciales.

Es una constante la importancia que concede el referido tratado a la celebración de cuando menos una audiencia a fin de que las partes puedan manifestarse ante aquellos que han de juzgarlos, pensando de esta manera en la rapidez de los juicios.

Entonces, como antes hemos podido observar, dentro del Tratado de Libre Comercio se ha incluido una recomendación para los países de adecuar las figuras procesales del tratado a los sistemas internos de impartición de justicia debido a que su correcta aplicación depende de que no contrasten los procedimientos y máxime se requiere que los países lo hagan en virtud de que como al principio del presente punto se ha subrayado, generalmente los inversionistas cuentan con la posibilidad de recurrir a los mecanismos disponibles en los tribunales del país anfitrión, lo cual nos hace ver que a la luz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte es de suma importancia que se adicione la figura de la audiencia de alegatos y sentencia en el juicio de nulidad, en virtud de que este mismo marca la necesidad de llevar a cabo en la solución de controversias por lo menos una audiencia a las partes a fin de que se adecuó también a la legislación procesal del resto de los firmantes que preponderantemente guardan la oralidad en los juicios o por lo menos el derecho a ser oídos ante el juzgador que ha de conocer de su asunto.

Es pues un deber de México el que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reincorpore la audiencia como parte del juicio porque como antes hemos visto, la Secretaría de Economía es competente como autoridad investigadora para determinar situaciones de daño, dumping, así como subsidios y a su vez de las resoluciones que esta dicte, es competente para tramitarlas el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.7. Contravención del artículo 17 constitucional en el actual procedimiento para formular alegatos y dictar sentencia.**

Actualmente la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo que regula la tramitación de los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bajo los mismos términos que dispuso antes el Código Fiscal de la Federación se establece la substanciación del juicio contencioso administrativo de la siguiente manera:

La demanda debe presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente y generalmente se cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días para interponerla con sus respectivas salvedades, sobre todo en tratándose de juicios promovidos por las autoridades.

La resolución y pruebas que ofrezca deberán adjuntarse al mencionado escrito y en caso de ofrecer prueba pericial o testimonial se deben precisar los hechos sobre los que debe versar, así como los nombres y domicilios de los peritos y o testigos a fin de preparar las pruebas convenientes al promovente. Una vez admitida la demanda de garantías, se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes y en caso de que haya que ampliar la demanda se tendrán veinte días para hacerlo, así como para la contestación de la misma.

En la contestación de demanda y la contestación a la ampliación de la misma, el demandado podrá hacer valer incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que crean convenientes, así como sus referencias respecto de los hechos que el demandado les impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron según sea el caso, las pruebas que

ofrezca, así como su preparación, tratándose de la pericial y testimonial. El demandado debe anexar también.

Entonces, una vez que con la demanda y contestación o bien ampliación y contestación de la demanda se cierra la litis, diez días después de esto y cuando no existe cuestión pendiente que resolver, se notifica por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, de los cuales los presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Una vez vencido el plazo de cinco días, antes referido, con alegatos o sin ellos se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

Como podemos ver, con la supresión de la audiencia de ley se ampliaron los términos para la substanciación del juicio de nulidad, estableciendo también en su lugar un término para el cierre de la instrucción, lo cual retarda hasta cuatro veces más el tiempo para la tramitación del juicio, al menos en esta instancia, pero en esta investigación no nos ocupan los términos empleados en las diversas etapas procesales en los juicios de nulidad, sino únicamente la conveniencia en reimplementar la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia en el juicio de nulidad, por lo que no abordaremos el resto de los plazos que intervienen en estos juicios.

Concedemos la conveniencia en la implementación de la audiencia porque es una pequeña etapa de un momento en un solo día, que resume lo que normalmente se lleva a cabo en el plazo que marca el artículo 47 de la actual Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que se puede convertir en un mes dentro del procedimiento y entonces contraviene lo dispuesto por el artículo 17 constitucional que establece como sub garantía en la impartición de justicia que *los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley*, entonces determina la imposibilidad para las autoridades de entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo en consecuencia la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas tramitado,

dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas. La obligación que se desprende de esta sub garantía es positiva, pues deben actuar a favor del gobernado en el sentido de despachar los negocios en que esta intervenga, en forma expedita de conformidad con los plazos procesales. La importancia de esta sub garantía radica en el hecho de que si bien es cierto, los impartidores de justicia deben dictar sentencia y resolver los asuntos litigiosos en el plazo que fije la ley, no menos cierto es que para que se cumpla este presupuesto, las leyes procesales deben establecer dichos plazos procurando su rapidez y eficacia en las diversas etapas del litigio.

De tal suerte está claro que a fin de que se dicte sentencia en el menor tiempo es oportuno reestablecer la audiencia de pruebas alegatos y sentencia a fin de que en un solo momento las partes tengan derecho a manifestar sus alegaciones de forma oral, pues a nuestra consideración la oportunidad para manifestarlos por escrito retarda indebidamente el dictado de la sentencia definitiva, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.

#### **4.8. Implicaciones de la implementación de una audiencia de alegatos y sentencia en el juicio contencioso administrativo.**

A lo largo de la presente investigación hemos podido apreciar que es excesivo el término que actualmente se contempla para el término de la formulación de alegatos en virtud de que las siguientes consideraciones:

- Los alegatos no forman parte de la litis, pues esta misma ya ha sido planteada, como del precepto que los contiene se desprende, existe oportunidad de manifestarlos cuando el juicio ya se ha sustanciado y no existe cuestión pendiente que resolver.
- La tesis de jurisprudencia I.3º.A.J/10, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Poder Judicial de la Federación establece que los alegatos contenidos en el artículo 235 del Código Fiscal de la

Federación (actualmente 47 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo), pertenecen a los denominados por la doctrina “de bien Probado”, mismos que son formulados por las partes para ponderar sobre el valor que ha de concederse a las pruebas propias y argumentar en contra de las de la contraparte.

- La ley establece que los alegatos deben ser considerados al dictar sentencia. En interpretación a lo anterior, en jurisprudencia se ha sostenido que la simple contravención a ello en resolución definitiva, es decir, dejar de considerar los alegatos en su dictado, no causa perjuicio a la parte que los haya formulado, sino que deberá demostrarse el perjuicio que ello depara.

Entonces, de las ideas antes manifiestas se desprende que el tiempo concedido para la formulación de alegatos aumenta en forma ociosa el juicio contencioso administrativo tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque esos mismos no forman parte de la litis, pues el juicio ya se ha sustanciado en su totalidad, entonces el prolongar por aproximadamente tres semanas mas el juicio de nulidad para hacer manifestaciones al Magistrado instructor sobre el valor que ha de otorgar a las pruebas rendidas en el mismo, resulta ocioso, pues finalmente este mismo es un perito en la materia, pero a fin de que las partes tengan oportunidad de ser oídas por su juzgador como internacionalmente los dictan las practicas judiciales, es oportuno que se les conceda oportunidad de hacerlo, pero en una audiencia que además en un solo momento se desahogue, a fin de hacer uso de las bondades probadas de la oralidad en los juicios.

Entonces las implicaciones de reestablecer la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia en el juicio de nulidad se verían reflejadas en el tiempo de tramitación del juicio, pues estaría establecida la fecha de dictar sentencia, además de eliminarse aproximadamente tres semanas en el tiempo de formulación de alegatos de las partes, esto apoyado en que en la mayoría de los

casos las partes no los formulan, entonces es un tiempo vacío que solo retarda la impartición de justicia, pero de ninguna manera las partes perderían la oportunidad de manifestar al magistrado instructor sus alegaciones respecto de las pruebas aportadas en el juicio por su parte y contraparte.

#### **4.8.1. Establecimiento de una fecha de audiencia de alegatos y sentencia en la contestación de la demanda de nulidad.**

Adecuar entonces la audiencia de alegatos y sentencia al juicio contencioso administrativo sin interferir en los términos del resto de la tramitación del juicio, eliminando el término que fijaba el Código Fiscal de la Federación y actualmente establece la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para la formulación de alegatos de las partes, es posible que una vez fijada la litis con la demanda y contestación de la misma o con la formulación de la ampliación y contestación a la ampliación, es posible que se fije en tres días hábiles la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia. Los tres días serán ocupados por las partes para formular sus alegatos y hacerlos valer de manera oral en la audiencia y en todo caso, ser tomados en cuenta para el dictado de sentencia que se llevará a cabo en ese mismo momento.

En este caso, sería un poco menos posible que se llevara a cabo de la misma manera que el juicio de amparo, es decir, fijar la fecha de celebración de la audiencia desde la admisión de la demanda de nulidad, habida cuenta de que en los juicios de nulidad es más común que se amplíe la demanda y toda vez que cuando se realiza la admisión no se sabe si se hará o no, consideramos mas prudente que se establezca la fecha de celebración, una vez que se haya fijado la litis en el asunto que se trate y encuentren desahogadas las pruebas ofrecidas, pues en este trabajo también se ha demostrado el sentido de los alegatos en el juicio de nulidad y es un hecho que son necesarios pero es posible y conveniente que se elimine esa fase que permite ofrecerlos por escrito y no se formulan en su

mayoría, por lo que es conveniente que se lleven a cabo de manera oral en la audiencia de final.

#### **4.8.2. Audiencia de ley.**

Ahora bien, la audiencia se llevaría a cabo casi de la misma manera en que se hacía cuando se instauró en 1936, a excepción de la parte relativa a las pruebas, amén de que anteriormente, en ella no solo se relacionaban las pruebas, si no que apoyados en que la intención era llevar a cabo una sola, a esa misma acudían los peritos que desarrollaban la prueba pericial, dispuestos a resolver los cuestionamientos que tuviese que hacer el Magistrado instructor. De la misma manera se desahogaban todas las probanzas pendientes, como lo era la prueba testimonial, así como las que se diligenciaban por su propia y especial naturaleza, como lo eran las de carácter escrito, de manera que si en esa misma audiencia quedaban pendientes que resolver o era necesario realizar diversa diligencia, la mencionada audiencia se difería constantemente, provocando con ello constantes retrasos en el dictado de la sentencia definitiva; entonces, a fin de evitar lo anterior, es propuesta del presente trabajo de investigación que se lleven a cabo los juicios de la misma manera en que se llevan a cabo en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo que actualmente rige para la tramitación de los juicios fiscales para solo cambiar la etapa del cierre de la instrucción y con ello revestir de celeridad el dictado de las sentencias, debido a que al establecer la audiencia de ley, habría una fecha definida para el cierre de la instrucción, así como para la emisión y publicación de la sentencia, economizando el tiempo que actualmente se utiliza para la formulación de los alegatos, que si bien son necesarios, en la mayoría de las ocasiones las partes no se muestran intensadas en ejercer el derecho de manifestarlos por lo que resulta conveniente que a la celebración de la audiencia si es deseo de las partes hacerlo, estén en posibilidad de acudir a manifestarlos ante el Magistrado instructor de forma oral, contando hasta con veinte minutos para hacerlo.

## **PROPUESTA DE REFORMAR LOS ARTÍCULOS 47, 48 Y 49 DE LA LEY FEDERAL DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

En virtud de lo antes expuesto podemos apreciar que a lo largo de la historia judicial de nuestro país, por excelencia, cuando se ha incorporado oralidad a los juicios, se ha hecho con al finalidad de dar celeridad a los mismos, este es pues un fenómeno que no es particular de nuestro sistema jurídico, pues generalmente la justicia en este país se imparte de manera escrita pues es mandato constitucional que los actos de autoridad deben establecerse de manera escrita, máxime los emitidos por las de carácter jurisdiccional, sin embargo, como se desprenden del cuerpo de la presente investigación, existen sistemas de impartición de justicia en los que se mezcla la oralidad a los procedimientos a fin de dotarlos de fluidez y transparencia.

Son entonces bien conocidas las bondades de la oralidad en los juicios, por lo que a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación se implementó en los procedimientos que ante el habrían de seguirse la celebración de una audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, cuya fecha se establecería a partir de la admisión de la demanda de garantías, misma que amén de la preparación de las pruebas se difería constantemente, como sucede en los juicios de amparo, razonamiento que en la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación de 1982 sirvió de sustento para eliminar dicha audiencia y en su lugar establecer el cierre de la instrucción y concesión a las partes para formular alegatos, sobre la base de que en caso de que no se dicte sentencia pronto, las partes contarían con la opción de promover excitativa de justicia, lo cual no consideramos motivo suficiente para eliminar la figura de la audiencia de pruebas alegatos y sentencia, imponiendo términos más largos a fin de dictar sentencia, por lo que en este trabajo se propone se reestablezca la celebración de la audiencia, toda vez que es una etapa que resume tres pasos importantes que son la relación de las pruebas, presentación de alegatos por las partes y el término para dictar sentencia, lo cual eliminaría el retraso que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

tiene de asuntos pendientes de resolución porque se obligaría a dictar sentencias de inmediato.

La secuencia en la que proponemos se lleve a cabo la audiencia es la siguiente: primero, se leerán las constancias que integran el expediente, así como las consideraciones que a juicio del juzgador impidan que se emita una decisión en cuanto al fondo.

Enseguida se relacionarán las pruebas, ofrecidas y desahogadas durante el juicio por la Sala responsable de tramitar el litigio.

Una vez concluida la relación de pruebas en la audiencia, toca su turno al estudio de los alegatos expresados por las partes, los cuales como hemos visto en el juicio de nulidad y en general en nuestro sistema de impartición de justicia predomina la escritura, más, en tratándose de esta etapa del juicio, es recomendable se formulen de forma oral, pues conceden a las partes oportunidad de ser oídos por el Magistrado que ha de impartirles justicia, además de que ello aporta celeridad al juicio, por lo que cada una de las partes contará con un máximo de treinta minutos para formularlos ante el Magistrado instructor, que tendrán la finalidad de que las partes tengan oportunidad de ponderar sobre las pruebas que han ofrecido durante la tramitación del juicio, con excepción de los alegatos, la autoridad jurisdiccional tomará versión taquigráfica de la audiencia, agregándose a los autos, ya que sin duda la escritura es un principio medular que tiene su influencia decisiva en la evolución del proceso fiscal.

Respecto de los alegatos podemos mencionar que es una parte del litigio fiscal de controvertible necesidad u omisión y de ubicarse en la segunda opción, ello permitiría perderse de la extraordinaria importancia que tienen, sin que se logre en la práctica confirmar su influencia, ya que una de las razones por las cuales se estableció la posibilidad de interponer éstos en forma verbal, radica

fundamentalmente en el hecho de que el juzgador esté en contacto personal con las partes, los interroge y con una apreciación más estrecha pueda dictar un fallo mas preciso.

Finalmente, se declararán vistos los autos del juicio que se encuentra listo para dictar sentencia definitiva, que debiera prepararse a partir de ese momento, pues la sala contará con un término de diez días para publicar la sentencia definitiva.

Sin duda es necesario se reforme el procedimiento tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues la excusa de los prolongados términos que se tienen es la cantidad de asuntos que se manejan, lo cual, si bien es cierto, también lo es que es necesario aumentar la plantilla de personal que ahí labora a fin de eficientar el servicio que presta, el cual es importantísimo, pues no es posible concebir a un país en pleno desarrollo que se niega a reestructurar sus leyes y órganos de impartición de justicia amén de hacer mas eficaz la impartición de justicia, que debe ser rápida pues la justicia lenta no es justicia, entonces debe abrirse paso a las propuestas viables para lograrlo y más aun cuando se le exige internacionalmente, pues es notable su rezago respecto del resto de los países con los cuales compite, y comparte relaciones comerciales.

Entonces, amén de los beneficios antes expuestos se sugiere la reforma de los siguientes artículos de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo para reincorporar en los juicios que ante el Tribunal Federal del Juicio Contencioso Administrativo la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia:

DE LA AUDIENCIA

ARTICULO 47. Una vez concluida la sustanciación del juicio, el Magistrado instructor notificará por lista a las partes, la celebración de la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, dentro del término de tres días hábiles.

El orden de la audiencia será el siguiente:

I.- Se leerán, la demanda, la contestación y en su caso la ampliación a la demanda y su contestación.

II. Las partes podrán exhibir sus alegatos de manera oral.

III. Se recibirán las pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado.

IV. Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada y del tercero interesado, que se pronunciarán en ese orden. Contando cada uno de ellos hasta con 30 minutos para expresarlos.

48. Con excepción de los alegatos, se tomará versión taquigráfica de la audiencia, la que se agregará a los autos, después de revisada, bajo la responsabilidad del secretario respectivo.

ARTICULO 48. En ningún caso podrá suspenderse o prorrogarse la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia.

ARTICULO 49. Una vez celebrada la audiencia, el Magistrado Instructor dictará la sentencia respectiva, misma que se publicará dentro de los diez días posteriores a su celebración. Dentro de los cuales los Magistrados integrantes de la Sala Regional deberán emitir su voto en los tres días siguientes a la fecha en que se les entregue el proyecto.

## CONCLUSIONES

El juicio contencioso administrativo fue concebido en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 bajo los principios más nobles de oficiosidad en el dictado de las sentencias, que se lograría gracias a la oralidad que se estableciera para ellos en la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia tomada del juicio de amparo indirecto, conocido por los buenos resultados que en esta época ya se registraban, en cuanto a tiempo, eficiencia e imparcialidad en los fallos que emitía.

Así pues, el entonces Tribunal Fiscal de la Federación funcionó desde 1936 correctamente, al igual que en el juicio de amparo indirecto, llevando a cabo un proceso en el que se celebraba una audiencia final, en su mayoría oral, en que se relacionaban las pruebas ofrecidas y formulaban alegatos por las partes, pasando al dictado del fallo final; excepto en aquellos juicios que se requería diferir la audiencia amén de desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, en su mayoría la pericial contable, ya que en sus inicios la competencia del Tribunal estaba limitada a materia fiscal, diferimientos que sirvieron en 1981 de sustento a los legisladores para reformar el Código Fiscal de la Federación en su parte procesal, para eliminar la celebración de dichas audiencias, dando paso al cierre de la instrucción y diez días después, conceder a las partes un término de cinco para formular alegatos por escrito, los cuales sin pertenecer a la litis planteada, históricamente han sido parte de los procedimientos judiciales, con la finalidad de que las partes manifiesten al juzgador lo que a su derecho conviene respecto de las pruebas aportadas por ellas mismas y su contraparte en el juicio, lo cual alarga los procedimientos hasta un mes y aun más el dictado de la sentencia, pues no obstante que se cuente en dicho Tribunal solo con un máximo de hasta sesenta días para emitir un fallo, en la práctica podemos ver que no se lleva a cabo de esta manera, y en la reforma antes mencionada se considera adecuada, habida cuenta de que se establecía en dicho Código la figura de la excitativa de justicia para procurar a las partes un tiempo justo en la culminación de los juicios, con la emisión de un fallo.

En ese tenor, advertimos que la reforma del legislador contraviene uno de los principios de creación del Tribunal Fiscal de la Federación, consistente en la expeditéz en la impartición de justicia porque en virtud de ésta se aumentó el tiempo en el dictado de las sentencias, ya que se elimina la fecha precisa para el cierre de la instrucción, restando así el control formal en el tiempo de un juicio, además de que la supresión de la oralidad en las audiencias privan al proceso fiscal de agilidad y oficiosidad que le caracterizaban.

De tal suerte que no resultó atinada la decisión del legislador al modificar el Código Fiscal de la Federación de 1981 en razón de evitar los aplazamientos en la celebración de la audiencia porque para realizarlos debían estar justificados, como sucede en el amparo indirecto, de modo que en aquellos asuntos que no existía causa fundada para hacerlo, subsistía una fecha cierta para llevar a cabo la audiencia y pasar al dictado de la sentencia, y si en algún asunto no se realizaba existía la negligencia de las partes de acudir a la audiencia a exigir al Magistrado Instructor que esta se llevase a cabo, con las formalidades que la ley disponía para ese efecto, de manera que no considera suficiente el razonamiento en que se apoya el legislador para la supresión de la misma.

En virtud de lo anterior, sostenemos amen de la expeditéz en la impartición de justicia en el actualmente llamado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que dadas las bondades reconocidas a los juicios orales, también solicitados en tratados internacionales a México, como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se reestablezca en la tramitación del juicio contencioso administrativo la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia en la que se relacionen las pruebas aportadas, y tengan las partes oportunidad de formular alegatos de forma oral ante el Magistrado instructor responsable, y de no desear hacerlo así, simplemente no asistir a dicha audiencia o asistiendo manifestar su rechazo a dicha oportunidad procesal sin demorar el juicio más, como actualmente sucede, ya que se esto retrasa la emisión del fallo en una fase que generalmente

las partes no usan y si se hace el Magistrado instructor deja de considerarlos salvo en caso de que el hacerlo depare perjuicio a las partes.

Lo antes vertido resultará de suma importancia porque disminuirían notablemente los plazos en la culminación de los juicios fiscales, aunado a una fecha máxima y cierta en el dictado de las sentencias definitivas que dará certeza a las partes en la fecha aproximada en la culminación de los juicios y evitará el rezago que en ese sentido se tiene en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es importante esta reforma ya que el dictado de las sentencias, amen de constituirse en el final del procedimiento que se sigue ante el Tribunal, es de suma importancia y si para ello existe un plazo cierto y establecido en la ley, se concede a los particulares que acuden a solicitar se les imparta justicia, expeditéz en el dictado de los fallos, certeza y verdadera justicia porque la justicia lenta, no es justicia y una fecha cierta para finalizar un juicio, por lo menos ante esa instancia, les concede la seguridad de una pronta determinación de su situación.

Por otro lado la oralidad en esta parte ofrece un gran paso, pues son reconocidas las bondades que ofrece en cuanto a rapidez, transparencia y calidad, donde las partes cuentan con la oportunidad de alegar ante el juez de viva voz, lo cual se propone para los procesos fiscales con la finalidad de imprimir en ellos la transparencia y eficiencia que este principio aporta en la impartición de justicia al hacer posible la concentración del juicio en una sola audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, elevando así su calidad.

La aplicación de este principio en las materias fiscal y administrativa concederá en virtud de las bondades de la oralidad antes vertidas beneficios como la reducción de costos administrativos derivados de la reducción en el tiempo de tramitación de un juicio, se dignifica la función del Tribunal amén de su eficiente actuación y de ninguna manera se pierde la escritura en esta etapa porque se

toma nota fiel de la audiencia, integrándose al expediente en que se dictará sentencia, salvaguardando así el principio de legalidad sobre las constancias por escrito de las actuaciones de las autoridades, en este caso jurisdiccionales.

## BIBLIOGRAFIA

### a) Libros

Altamira Gigena, Raúl Enrique, Reformulación del Proceso Laboral. Vigencia de la oralidad, instancia única, Revista de la Facultad, Volumen 2, No. 1, Año 1994, República Argentina, 1994

Armienta Calderón, Gonzalo, Teoría General del Proceso. Principios, instituciones y categorías procesales. Editorial Porrúa, México 2003

Avelino Toscano Toscazo, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años al servicio de México, Tomo VI, Ensayos II, Fideicomiso para la investigación del Derecho Fiscal y Administrativo Primera Edición. México, D.F. 1988.

Azuela Mariano, "La obra del Tribunal Fiscal de la Federación. Cómo nació y cómo vive después de 20 años de servir al país". Revista La justicia, Número 321, Tomo XXVIII, Año 1957, México, D. F.

Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal y Régimen Federal y Distrital Mexicanos; Editorial Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1990.

Briseño Sierra, Humberto, Competencia de los Tribunales Administrativos, Jurídica Número 10, 1972.

Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, Edición 37, México 2004.

Carrillo Flores Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2da. México 1987.

Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México 1973.

Carpizo Jorge, Estudios Constitucionales, 5ta edición, Editorial Porrúa, México, 1996.

Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 4ta. Ed., México, UNAM, 1980.

Cuevas Figueroa Pedro, "La Impartición de Justicia Fiscal en Francia por los Tribunales Administrativos". Revista: Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años, Tomo II, Ensayos II, México, 1982,

Manuscrito, Las garantías individuales en la constitución de 1857, México 1957, (Es una recopilación taquigráfica Original del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), México, 1957.

Floris Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, 18 Edición, México 2001.

Fraga Gabino, Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 1999.

González, Rodríguez Alfonso, La justicia tributaria en México, Editorial Jus México, Primera edición, México, 1992.

Gómez Lara, Cipriano, Teoría General del Proceso, UNAM, 1980.

Lira González, Andrés, El amparo colonial y el amparo mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Lucero Espinoza, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México 2000.

Margain Manatou, Emilio, De lo contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad, Editorial Porrúa, Décima Edición, México, 2001.

Nava Negrete Alfonso, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1959.

Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-2005, vigésimo cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Vázquez Alfaro José Luis, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM., México 1991.

Villalobos Ortiz María del Consuelo, De la Ley de Justicia Fiscal a la ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 1ª Edición, Talleres Gráficos de México, México 2005.

## **b) Revistas**

Carrillo Flores Antonio, "Un Testimonio", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación; 3er Número extraordinario, México D.F.1967.

Flores Trejo, Fernando, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXVIII, UNAM

Ronaldo Arreola Leopoldo, "El Tribunal Fiscal de la Federación y los obstáculos en la impartición de justicia". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta años, tomo VI, Ensayos II, Primera Edición, México, 1988.

"Tribunal Fiscal de la Federación", Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número 70, Tercera época, Año VI, Octubre de 1993, México, D.F.

Valdez Costa Ramón, "Justicia Fiscal en América Latina". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años. Tomo IV, México 1982.

Van Hoorn J. "Procedimientos Tributarios ante los Tribunales Fiscales de la Administración en algunos países Europeos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años. Tomo IV, México 1982.

## **c) Diarios Oficiales**

H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión XLVI Legislatura, Año 3, Periodo Ordinario. Ramo Público, Expediente 212-18, fojas 2-7

Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 25 de Octubre de 1967, Página 2, Tomo CCLXXXIV, No. 45.

Diario Oficial de la Federación, México, Martes 17 de marzo de 1987.

Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

## **d) Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Editores Mexicanos Unidos, México 2006.

Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Código Fiscal de la Federación.

Código Financiero del Distrito Federal.

**e) Diccionarios**

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª Ed. Editorial Porrúa, México, 2004.