

EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS FEDERALES SUS TEMAS Y FINALIDADES

El Código de Procedimientos Federales fue una idea que principió a partir del gobierno de Juárez, en 1872. Una comisión compuesta por los abogados Manuel Dublán, Luis Méndez, Manuel Siliceo y José María Linares comenzó a estudiar y elaborar un proyecto. Después de un año presentó dos títulos que se imprimieron y fueron distribuidos a las personas más capacitadas para que diesen su opinión.¹

La idea principal del gobierno de Juárez consistía en que un sólo código federal abarcara una serie de campos procesales y diera claridad a la organización y funciones de los tribunales federales. Cabe recordar la gran capacidad y cultura jurídica de Luis Méndez y Manuel Dublán, versados en el derecho francés y español. Los dos habían colaborado en la tarea legislativa del Imperio de Maximiliano. Dublán había sido abogado general del Tribunal Supremo del gobierno imperial. Sin embargo, la magnitud de la obra impidió que este código fuese promulgado en la época de Juárez.

La elaboración del mencionado código continuó en el segundo período de Porfirio Díaz. Ignacio L. Vallarta, José María Lozano y Emilio Velasco formaron una nueva comisión redactora del código. Vallarta fue presidente de la comisión durante dos años, hasta el 1 de marzo de 1887. Pero sus estudios eran tan serios que tampoco terminaron la obra.

Después colaboraron también en la comisión redactora los abogados Fernando V. Corona, Manuel Contreras y Melesio Alcántara, quienes dieron continuidad a la labor de los tres primeros juristas, los de mayor nivel que había en México. El 23 de marzo de 1889 -después de cuatro años de trabajo y de sesionar 117 ocasiones- publicaron 2,333 artículos, relativos exclusivamente al procedimiento civil. Vallarta hizo entonces un acucioso estudio crítico de esta obra, lo que determinó que fuese necesario rehacerla y volver a continuar el trabajo. Fue uno de los últimos estudios de Vallarta, pues fallecería poco después.²

El 2 de junio de 1892, Porfirio Díaz ordenó se continuase la redacción del Código. Así, el título preliminar fue expedido el 14 de noviembre de 1895. Después, el 15 de septiembre de 1896 fue promulgado el título 1º, respecto a las reglas generales del procedimiento civil. Este título comenzaría a regir el 1º de enero de 1897.

El 6 de octubre de 1897 fueron expedidos los títulos 2 y 3, los que, unidos al 1º, complementaron el procedimiento civil federal. El licenciado Luis F. Labastida participó en esta labor e hizo la exposición de motivos del Código. El era jefe del Departamento de Legislación de la Secretaría de Hacienda y jefe

¹ *Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, licenciado Justino Fernández, presenta al Congreso de la Unión.* México, antigua Imprenta J. F. Jens Sucesores, San José "El Real", Sucesores. 1902. p. LVI-LVII.

² El Título Preliminar del Código fue hecho por Vallarta, como lo indica el Ministerio de Justicia en su oficio de 30 de mayo de 1889. En esta fecha le pidió su opinión y dictamen, lo que Vallarta hizo el 22 de noviembre de ese año. Sin embargo, está inédita su opinión crítica y parece que Vallarta no quedó satisfecho con la labor de la Comisión que presidió durante dos años. Ver, Archivo de Ignacio L. Vallarta. *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo.* Poder Judicial de la Federación. México, 1990. p. 654-656.

de la Sección de Justicia de la propia Secretaría.³ Tenía vínculos con los intereses del fisco, con el puntual cobro de impuestos y, en general, con la política que seguían los "científicos" bajo la guía de José Ives Limantour.

El Código de Procedimientos Federales -promulgado entre el 14 de noviembre de 1895 y el 6 de octubre de 1897- es un texto jurídico complejo que abarca diversos campos. Los principales son los siguientes:

a) En primer término, por su naturaleza es una especie de ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues reglamenta los órganos y funciones de los tribunales federales jerárquicamente.

b) En segundo lugar es un código o ley reglamentaria del juicio de amparo, o sea, comprende el proceso constitucional protector de los derechos del hombre.

c) Un tercer aspecto es el de ser un código de procedimientos administrativos, pues si bien es disperso e incompleto y no comprende una variedad de actos y recursos de los particulares ante la administración pública federal, sí abarca la competencia de los tribunales federales respecto a terrenos baldíos y de colonización, los intereses hacendarios y el amparo administrativo, así como todo aquello que promovía la Secretaría de Fomento.

d) Finalmente, es también un código procesal civil federal, que regulaba el juicio ordinario, el sumario e hipotecario, la jurisdicción voluntaria, etc. Faltó el estudio y texto final de los procedimientos criminales, como era su propósito

Este Código tuvo un alto nivel jurídico para su época y es notable en la historia del derecho procesal mexicano por su intento de darle unidad a casi todos los campos. Además, el procedimiento administrativo es un terreno que no ha podido codificarse a lo largo del siglo XX y por ello es digno de encomio la tarea emprendida por la comisión que durante dos años presidió el ilustre jurista Ignacio Luis Vallarta y que continuó bajo la comisión presidida por el licenciado Luis G. Labastida. La idea era crear, prácticamente, un código único de procedimientos federales, pues pronto estaría terminado el penal, según sus redactores.

Labastida indica que su labor le fue encomendada por el secretario de Hacienda para "salvar los intereses del fisco", bajo las bases siguientes:

I Conservar todas las prerrogativas de la hacienda pública, pero bajo un régimen legal y constitucional.

II La facultad económica-coactiva debía ser expedita para asegurar los intereses del fisco.

III Proteger la acción administrativa en sus procedimientos especiales.

IV Procurar la unidad del procedimiento en todas las controversias de la administración hacendaria.

V Que fuera evitada, en lo posible, la dilación y eficacia en el despacho de los asuntos públicos.⁴

De lo anterior se desprende que el procedimiento administrativo fue guiado y se trató de regir bajo los lineamientos del secretario de Hacienda; pero también para la mayor eficacia de las tareas de las otras secretarías, como la de Fomento y de Justicia. En el centro de este código estuvo "la inmunidad de los intereses fiscales", para evitar que regresara México a la época anterior, cuando todo cobro de impuestos era efectuado por dilatadas vías judiciales. La justicia federal debía actuar en su esfera de competencia constitucional -expuesta por Vallarta- pero dejando la facultad económico-coactiva por completo en las manos de la Secretaría de Hacienda.

El plan general de este código fue trazado desde 1872 con muchas ambiciones y complementado y aclarado en junio de 1892, por la última comisión redactora. Este plan tuvo las siguientes finalidades según Labastida:

³ Memoria... *Op. Cit.* P- LVII.

⁴ *Código de Procedimientos Federales*, expedido en uso de la autorización que concedió al Ejecutivo la ley de 2 de junio de 1892". Edición Oficial. México, Tipografía de la Oficina Impresora del Timbre, Palacio Nacional, 1898. p. 6.

1.- La justicia federal debía ser lo más expedita posible, accesible a toda persona; "cualquiera, que sea su clase, su fortuna, su condición social y su nacionalidad".

2.- El procedimiento federal debía ser semejante, lo más que se pudiera, al común, "para unificar la legislación"; pero aprovechando las lecciones de la experiencia.

3.- El procedimiento sería verbal en lo posible, para evitar las fórmulas antiguas de la legislación de Indias.

4.- Los juicios estaban divididos en ordinarios y sumarios, en el orden civil. Los de amparo se tramitaban de manera especial.

5.- Los juicios tendrían un máximo de dos instancias e incluso la apelación estaba restringida.

6.- Pocos trámites, audiencias y alegatos en los procedimientos.

7.- "No habría definiciones ni clasificaciones de carácter puramente científico, siempre impropios de un Código".

8.- "La jurisprudencia que formen los tribunales federales no tendrá fuerza obligatoria y será considerada sólo como especulación científica".⁵

El Código debería tener las siguientes partes: 1.- Título Preliminar sobre la organización, competencia y atribuciones de los tribunales. Esto era propiamente lo que -en el siglo XX- se denomina ley orgánica del Poder Judicial de la Federación; 2.- El libro primero trata el procedimiento civil; 3.- El libro segundo se ocupa del procedimiento penal. Este último fue estudiado; pero no llegó a terminarse en 1897 y quedó pendiente. Sin embargo, el ambicioso proyecto era el de regular todo el proceso federal en un sólo código. Por eso llevó el nombre de *Código de Procedimientos Federales*, sin limitarse a lo civil.⁶

El procedimiento administrativo no formó parte de un libro especial. Estuvo distribuido en el título preliminar y en el libro sobre el procedimiento civil. El licenciado Labastida no menciona las fuentes extranjeras en las que la comisión redactora estuvo apoyada para elaborar una especie de código único procesal federal, o sea, no expresa ideas ni obras extranjeras y su obra tuvo mucha originalidad, aunque debió estudiar aquellas.

Cuando fue expedido este Código estaba pendiente en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional -presentada el 6 de noviembre de 1896- a fin de que el procurador general de la Nación y el fiscal dejaran de pertenecer a la Suprema Corte de Justicia "donde hoy son juez y parte". Existía interés por parte de la Secretaría de Hacienda, en que el procurador dejara todas las cuestiones fiscales, cobro de impuestos, etc. y asumiera las funciones criminales del fiscal. Además, éste debía desaparecer, pues "la voz físcal designa la persona que debe promover en los asuntos de la hacienda pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal...".⁷

La Secretaría de Hacienda debería absorber todas las facultades fiscales y eliminar al fiscal. Asimismo, el procurador general debía velar por el respeto a la Constitución, a las leyes federales, "recabar instrucciones del Ejecutivo", así como dar unidad y eficacia al Ministerio Público. Sin embargo, la reforma constitucional al artículo 91 estaba pendiente y era de urgencia que el Código de Procedimientos fuera promulgado, sin esperar el feliz término de aquella. Era, por ello, un Código incompleto por falta de la materia penal y también sujeto a reformas.

Gran interés tenía la Secretaría de Hacienda en privar al fiscal y al procurador general de la Nación, de todas las facultades hacendarias o fiscales, para asumirlas ella misma con fundamentos constitucionales y legales. Según ella, al pertenecer esas facultades a la Suprema Corte -conforme al texto original de la Constitución de 1857 y al reglamento del Tribunal de 1862- se convertía en "juez y parte", por tener fusionadas en este terreno atribuciones ejecutivas y judiciales.

Correcto o no este razonamiento, el resultado del *Código de Procedimientos Federales* y de la iniciativa de reformas constitucionales, constituía una merma en las funciones de la Corte y en el campo

⁵ Código de Procedimientos.... *Op. Cit.* pp. 10-11.

⁶ *Ibid.* p. 11.

⁷ *Ibid.* p. 17.

de la Secretaría de Justicia, bajo las órdenes de Joaquín Baranda, y un aumento en las facultades del Secretario de Hacienda, José Ives Limantour. Estos dos funcionarios tenían de por sí malas relaciones y rivalidad -cosa bien vista por Porfirio Díaz, el que maquiavélicamente las fomentaba- y Limantour salió victorioso. La facultad económico-coactiva se vió fortalecida y disminuyó la intervención judicial que, a veces, la limitaba en perjuicio del fisco y a favor de particulares.

Interesante es que este Código, siendo inspirado por el grupo "científico", rechazaba que en él hubiese definiciones ni clasificaciones "de carácter puramente científico, siempre impropios de un Código". Esto fue un gran acierto, pues los códigos y las leyes deben ser claros para la gente común y no solamente para expertos ni para una élite, además de que la ciencia evoluciona y hay dentro de ella muy diversas corrientes, en las cuales el legislador no debe tomar partido.

El Código insiste en el recurso de casación, como la versión moderna y más técnica del antiguo recurso de nulidad -éste era español y el primero francés- "entre otros motivos, por el muy importante de que la nulidad sólo remedia... las infracciones de procedimiento".⁸ Para reglamentar la casación Joaquín Baranda, secretario de Justicia, recomendó al licenciado Manuel Osio, magistrado del Tribunal de Casación del Distrito Federal. Así se creó este recurso en el proceso civil federal y no sólo en el del orden común. En la exposición de motivos es reconocida -en este campo- la influencia del derecho español y francés. Pero persiste -como se verá- el amparo judicial por inexacta aplicación de la ley, semejante a otra casación.

El procedimiento administrativo se concentró esencialmente en el campo impositivo. Fue aceptado el estudio de Vallarta sobre la facultad económico-coactiva de 31 de agosto de 1883, "notabilísima monografía sobre este punto de derecho patrio". El deber de pagar impuestos es de orden constitucional, de carácter político y no civil, no emana de contrato alguno ni puede resolverse en controversias jurídicas: está regido el impuesto "por el derecho administrativo, y constituye un servicio público que se debe prestar, aun contra la voluntad del obligado...". El Código fue más riguroso que Vallarta, pues estuvo a favor de que se cobrara coactivamente toda clase de "deudas líquidas a favor del Estado o del Municipio, cualquiera que sea su origen". En los contratos, la contraparte del Estado pacta "someterse a las leyes, y como una de esas leyes es la de la potestad-coactiva, indudable es que se sometió a ella, renunciando a cualquiera otro derecho..."⁹ La contienda judicial se abre cuando se han asegurado los intereses fiscales y el fisco aparece como parte demandada, nunca como actor. Si el fallo judicial es adverso a la hacienda pública, "en ningún caso puede librarse mandamiento de ejecución o providencias de embargo contra los fondos federales o propiedades de la Nación".¹⁰

La reglamentación del proceso administrativo tiende a fortalecer "la soberanía de la Unión y de las entidades federativas: ni la vida de éstas ni la de aquellas se verá amenazada por la crisis económica que pudiera surgir si los jueces tuvieran la facultad de ocupar los fondos públicos... trastornando el orden social...".¹¹ El fisco tenía las siguientes prerrogativas:

1.- La presunción de la solvencia. Ni la Secretaría de Hacienda ni el Ministerio Público deberían dar fianza en las medidas precautorias que hiciesen, ni para ejecutar una interlocutoria ni un fallo definitivo.

2.- Aseguramiento prejudicial. El Estado tiene la facultad coactiva y si no procediera, puede acudir a los tribunales pidiendo providencias precautorias contra los particulares.

3.- Prohibición de embargo sobre rentas federales.

4.- Ejecución administrativa de las sentencias favorables a la hacienda pública. Este punto fue estimado como una novedad en el derecho fiscal, para completar el sistema económico-jurídico.¹²

⁸ *Ibid.* p. 69.

⁹ *Ibid.* p. 81.

¹⁰ *Ibid.* p. 84.

¹¹ *Ibid.* p. 85.

¹² *Ibid.* p. 87.

5.- No procede desistirse del recurso a favor del fisco. Estaba prohibido al Ministerio Público ser moroso en la continuación de los recursos que interpuso, así como desistirse de ellos.

6.- Las controversias fiscales se ventilaban en juicio sumario. Esto en caso de ser necesario un procedimiento judicial.

7.- La hacienda pública conserva y recobra la posesión interina en la vía administrativa. La carga de recuperar u obtener la posesión recae en los particulares.

8.- La hacienda pública no entra en los juicios universales. En los juicios sucesorios y concursales tiene preferencia el fisco y el procedimiento coactivo se dirige contra la masa de los bienes.

9.- La hacienda pública nunca es condenada en costas.

La exposición de motivos del *Código de Procedimientos Federales* revela sumo interés en fortalecer al Estado en sus ingresos y en su situación financiera, rechazando la tradición histórica que imperó en México después que consumó su independencia. La idea de que en virtud del principio de separación de poderes era el Poder Judicial de la Federación el único facultado para cuantificar y cobrar los impuestos y derechos lo llevó a la quiebra entre 1821 y la Restauración de la República. Teodosio Lares fue un precursor del fortalecimiento del fisco durante la dictadura de Santa Anna -1853 a 1855- y cuando gobernó en la ciudad de México el partido conservador en la Guerra de Reforma -1858 a 1859- ; pero su labor fue efímera, lo mismo que la del Imperio. Las ideas de un derecho administrativo separado del derecho común o civil provenían de Europa, de Francia en especial. Vallarta recogió la tendencia para favorecer las prerrogativas del fisco y para crear un régimen jurídico-administrativo especial, separado del civil. Sus principios triunfaron plenamente a fines del siglo XIX con el Código que es comentado.