

# Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

D E R E C H O



## PROBLEMATICA DE LA DIVERSIDAD DE CRITERIOS EN LA APLICACION DEL ARTICULO 178 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

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

ISIDRO ARELLANO ARRIAGA



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.

I N D I C E .

PROBLEMATICA DE LA DIVERSIDAD DE CRITERIOS  
EN LA APLICACION DEL ARTICULO 178 DEL  
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Prologo . . . . .	I
Introducción . . . . .	VI

CAPITULO I.

"EL PROCESO FISCAL."

1.- Lo Contencioso Administrativo . . . . .	1
A) Naturaleza Jurídica de lo Contencioso Administrativo. . . . .	8
B) Sistema Jurídico Francés de lo Contencioso Administrativo. . . . .	13
C) El Sistema Contencioso Administrativo en el México Actual. . . . .	20
2.- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. . . . .	31
A) Creación del Tribunal Fiscal. . . . .	31
B) Su Jurisdicción y Competencia. . . . .	34
C) Su Organización. . . . .	41
3.- EL PROCESO FISCAL. . . . .	45
A) Proceso y Procedimiento. . . . .	45
a) La finalidad del proceso fiscal. . . . .	49
B) Las Partes en el Proceso Fiscal. . . . .	52
a) La representación (naturaleza y efectos). . . . .	55
b) Finalidad de la representación en el proceso fiscal. . . . .	57
c) Importancia de la representación en el procedimiento fiscal. . . . .	58

## CAPITULO II.

<u>"ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. "</u>	59
1.- Libros de Registros de Licenciados y Pasantes de la Carrera de Derecho (Finalidad).	62
2.- Finalidad y Efectos de la inscripción de cédulas y cartas de Pasante.	69

## CAPITULO III.

<u>"LAS REFORMAS FISCALES EN 1979."</u>	76
1.- Exposición de motivos de la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales de 30 de diciembre de 1979	79
2.- EL ARTICULO 178 REFORMADO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION..	89
A) Su interpretación y su relación con la representación	94
B) Criterios de aplicación de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación. Su legalidad	98
C) El efecto negativo de los diversos criterios de aplicación	116
3.- EL ARTICULO 178 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN RELACION CON LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.	119
A) Elementos esenciales para el ejercicio de una profesión.	125
B) El caso de los "pasantes" en el ejercicio de una profesión.	137
a) Sus características	141
b) Su capacidad legal	143
c) El efecto legal de la expedición de la carta de pasante por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.	144

CAPITULO IV.

<u>"PROBLEMATICA DE LAS REFORMAS."</u>	
1.- Obstáculos derivados de una deficiente interpretación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación. . . . .	.148
2.- La falta de un criterio uniforme de interpretación. . . . .	.156
3.- Criterio que debe prevalecer. . . . .	.161
4.- Reforma al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación. . . . .	.168
<u>"CONCLUSIONES."</u> . . . . .	.172
<u>"BIBLIOGRAFIA."</u> . . . . .	.178
<u>"LEGISLACION, TESIS Y JURISPRUDENCIA."</u> . . . . .	.179

## P R O L O G O

El mundo del Derecho -que representa el máximo esfuerzo del hombre por sujetar sus actos a normas en las que han quedado plasmados los más elevados ideales de cada época- no puede ser ajeno al afán de la -solicitud por analizar y cuestionar incessantemente sus propias realizaciones. Esta intención, que trae consigo la posibilidad de mejorar y perfeccionar cuales- -quier obra humana por muy bien lograda que parezca, sólo puede materializarse gracias a la existencia de esos seres especiales que en todos los tiempos y en todos los lugares han dedicado lo mejor de su existencia a una de las labores más difíciles y arduas: La investigación.

Al igual que los restantes campos de la actividad humana, en materia jurídica, la labor de los investigadores ha resultado igualmente valiosa, pues ha permitido lograr una mejor comprensión del contenido de las leyes, a la vez que ha contribuido en forma importante a lograr su -- mejoramiento.

El presente trabajo no tiene por objeto alcanzar los singulares éxitos obtenidos de una paciente y elaborada investigación, sin embargo, tomando como principio el noble ideal de una investigación profunda, más sencilla, obstaculizada sin duda por las propias limitaciones personales, trato de introducir una inquietud cuyo objeto no es más que el hacer evidente

que la impartición de Justicia se ve amenazada por la falta de interés en aspectos que pueden parecer mínimos, sin importancia, y que sin embargo, forman parte de normas y preceptos jurídicos, los cuales por ese sólo hecho deben respetarse.

Cuando la falta de conocimiento y el absurdo disfrazado de supuesta capacidad y criterio jurídico se combinan, destrozan y eliminan el espíritu de equidad y justicia que sin duda toda norma tiene, nos encontramos que la aplicación e interpretación de aquel precepto no es otra cosa más que el burdo y triste retrato de lo que realmente es el sentido de la Justicia.

Vivo ejemplo es la interpretación y aplicación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, institución en la que por su propia naturaleza, no se debe permitir como hasta ahora se ha hecho, la declaración y manejo anárquico de un precepto, olvidándose de las bases jurídicas que lo sostienen, y de la relación que con otros ordenamientos tiene.

En primer término, campea en todas las páginas de este trabajo, la más firme convicción de que el precepto a que nos referimos está siendo mal aplicado con resultados que conforman un problema real y que consiste en obstaculizar la solución de un litigio, por restar caprichosamente capacidad

legal de intervención a una persona en el mismo procedimiento.

Está ahí pues la exposición del presente trabajo a la benevolente, dura o im placable crítica de este Honorable Sínodo, esperando tan sólo el noble entendimiento de que su realización es resultado de lo bles ideales de Justicia, nacidos del afán que inspira el estudio de esta bellísima disciplina que es el Derecho.

## I N T R O D U C C I O N

Consecuente con lo afirmado en el sentido de que en la elaboración del presente trabajo se impone la convicción de que el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación está siendo mal aplicado las más de las veces, la pretensión del mismo se reduce tan sólo a tratar de conjuntar; por un lado, un somero análisis -calificación ésta cuya ratificación o desestimación -- corresponde a ese Honorable Sínodo- del precepto legal citado, relacionado con una serie de normas perfectamente aplicables, para tratar de encontrar el verdadero sentido y finalidad de la existencia del propio precepto; y por otra parte, la compilación y sus análisis por supuesto, de puntos de vista, criterios legales de aplicación, y desde luego, los efectos y conse-

cuencias reales de su utilización en el Procedimiento Contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La conjunción a que nos referimos, hace sin duda necesaria la exposición de antecedentes del Procedimiento Contencioso, así como de los elementos de carácter estrictamente administrativos utilizados en el Tribunal objeto de estudio, ya que no se podría desarrollar un análisis aislado del precepto legal en cuestión, de circunstancias que inciden directamente en su aplicación, y que son, a manera de ejemplo; el conocimiento del origen, naturaleza, competencia, administración, etc., del Tribunal encargado y responsable de solucionar las controversias derivadas de la aplicación de las normas de carácter fiscal.

Los puntos principales que se desarrollan en el presente trabajo son; el Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la organización administrativa de éste, la relación de ambos con los problemas derivados de la reforma que sufrió el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación en diciembre de 1979 y, lo más importante, las consecuencias prácticas y reales de aquellas reformas.

## CAPITULO I

### EL PROCESO FISCAL

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: En la aristocrática Grecia y en la cesarina Roma, culturas de marcada influencia en nuestra sociedad actual, principalmente esta última, las relaciones entre el pueblo y los detentadores del Poder Público se regían por signos que nosotros pudieramos considerar semi-bárbaros, como las llamadas acciones de la Ley y por la esclavitud, que aún en nuestros días se estudia como capítulo importante del Derecho Romano en las Universidades Mexicanas. Durante la Edad Media las relaciones entre los siervos, trabajadores del campo y los villanos, modestos artesanos de las nacientes ciudades y los señores feudales de horca y cuchillo, se regían por la arbitrariedad y la injusticia, existiendo prácticas verdaderamente infamantes de los dueños del poder público en contra de las clases desheredadas como el llamado derecho de pernada. Entre el Rey y los Súbditos -Gobernante y Gobernado- sólo podía existir como norma de las relaciones el absolutismo monárquico.

Comentados los antecedentes, se justifica el afirmar que todos los pueblos de la tierra han luchado y siguen luchando por dos grandes ideales: Una mejor forma

de satisfacer las necesidades biológicas; alimentación, vestido y techo; y la lucha constante, incansable, en contra de tiranías a veces disfrazadas con el velo formado de leyes supuestamente justas.

Cuando los pueblos han vencido a los tiranos, los ideales de libertad y justicia que inspiraron aquella lucha continua, son depositados en leyes positivas, en normas fundamentales; como aconteció con la Carta Magna Inglesa, como aconteció en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en Francia, como sucedió en la Constitución Mexicana de 1857 y en la vigente Constitución de 1917, y en las cuales se trata de delimitar claramente las facultades del gobierno y los derechos de los gobernados que busca como resultado la armónica convivencia social.

Inspirada en todo lo expuesto anteriormente, la conducta de los gobernantes se encuentra limitada por la Ley, en tal forma, que éstos no pueden hacer sino aquello que ha señalado la propia Ley, es decir, sus facultades se encuentran limitadas; en cambio los gobernados, el pueblo, tiene como norma jurídica la libertad de conducta,

siempre y cuando lo que haga no esté prohibido por la norma.

Por supuesto lo anterior no es definitivo, y en el quehacer diario de la relación gobernante-gobernado encontramos que muchas veces en forma conciente se infringen normas que regulan esa propia relación. De ahí la idea de lo Contencioso Administrativo, fundamento para la regulación legal de las defensas de los particulares frente a la autoridad en un ámbito de mayor jerarquía.

La noción de lo Contencioso Administrativo nos lleva en forma inmediata a pensar en una controversia, un litigio entre una autoridad gobernadora y un gobernado.

Efectivamente, congruente con tal idea es que diversidad de autores han tratado de definir el concepto Contencioso Administrativo, encontrándonos con explicaciones sencillas y claras, así como aquellas que suponen una elaboración más profunda.

Tal es el caso del Licenciado y Contador Público Armando Porras López y del ilustrísimo Maestro Gabino Fraga.

El primero de ellos, en su libro "Derecho Procesal Fiscal" nos define lo Contencioso Administrativo, aplicado de acuerdo a sus comentarios específicamente al Derecho Procesal Fiscal, de la siguiente forma: "El Procedimiento Contencioso Administrativo Fiscal, es la legítima controversia, por violación o desconocimiento de un derecho, entre causantes y la Secretaría de Hacienda ante las autoridades administrativas que resuelve conforme a Derecho".

Continúa diciendo, "El Procedimiento Contencioso...este vocablo significa contradicción, lucha, pleito...Administrativo Fiscal...esta parte de la definición tipifica la clase de juicio, es decir, de los juicios administrativos, el fiscal queda individualizado, claramente determinado...es la legítima controversia...significa que lo Contencioso Administrativo se encuentra reglamentado o establecido en la Ley...la violación o

desconocimiento de un derecho...es la causa jurídica que da nacimiento a la controversia". (1)

Gabino Fraga en forma más clara, detallada y haciendo referencia a aquel comentario en el sentido de la necesidad de existencia de posibilidades de defensa ante la autoridad administrativa, nos comenta que la Administración ejerce un control sobre sus propios actos, con motivo del otorgamiento de derechos de orden administrativo a los particulares y que confieren el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realicen se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Sin embargo, reconoce que es insuficiente este control para la debida protección de los derechos de los

(1) Porras López, A. Derecho Procesal Fiscal.  
Ed. Textos Universitarios. México, D.F.  
Ed. p. 108.

administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal y para dejarlo, en consecuencia, sin efecto, y más cuando en el seno de la Administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por la anterior razón, diversidad de países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, estimando que deben existir órganos diferentes e independientes de ella que dentro de formas legales de procedimiento puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración, ha dado lugar al nacimiento de aquella noción de litigio; de controversia, de pleito a que nos referimos anteriormente, y que es la del Contencioso Administrativo.

Ya en forma específica Fraga establece que el Contencioso Administrativo puede definirse desde un punto

de vista formal y desde un punto de vista material.

PUNTO DE VISTA FORMAL: "El Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos".

PUNTO DE VISTA MATERIAL: "Existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última". (2)

La primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, mientras que la segunda sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal forma que, desde este último punto de vista, puede llegar a hablarse, de acuerdo a la definición del maestro Fraga, de Contencioso Administrativo, aún en el caso de que el litigio se someta por la Ley al conocimiento del Poder Judicial Ordinario.

(2) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa. México, D.F. 18a. Ed. p. 448.

A. NATURALEZA JURIDICA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO:

Al decir de varios autores, como el Maestro Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro, Gabino Fraga, Alfonso Nava Negrete, Humberto Briseño Sierra, etc., son varios los elementos que conforman los presupuestos jurídicos de lo Contencioso Administrativo desde un punto de vista estrictamente material, es decir, la función, el sistema o el régimen jurídico que estudia esta actividad jurisdiccional del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan. Tales elementos son los siguientes:

1.- Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes;

2.- Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades reguladas para la realización de sus fines;

3.- Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica;

4.- Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo;

5.- Que agravia intereses legítimos;

6.- Que infringe la norma administrativa que regula su actividad;

7.- A la vez protege tales derechos e intereses.

El establecimiento del control jurisdiccional sobre los actos de la Administración pública, ha sido aceptada en forma unánime por las legislaciones modernas y, reconocida la necesidad de su institución en el Estado de Derecho, ha dado lugar a la creación de diferentes sistemas para la ordenación o regulación de la Jurisdicción Administrativa, según se trate del órgano encargado de la vigilancia y resolución de la legalidad de los actos ejecutados por la Administración.

Si nos atenemos a sus caracteres más generales, podemos indicar que dos son los sistemas más importantes para el control jurisdiccional de los actos de la Adminis-

tración pública.

"a) El sistema anglo-americano.

"b) El sistema francés.

"A estos sistemas se agregan los especiales y mixtos, como el belga y el sistema rumano". (3)

La explicación de cada uno de los sistemas mencionados se hace necesaria, sin embargo es importante señalar que por el momento y para fines del presente trabajo crece en su importancia el sistema francés, que por separado habrá de tratarse.

No es obstáculo lo anterior para que de una forma más sencilla tomando como apoyo los comentarios de los múltiples autores que relatan a propósito de ello, tratemos de explicar la naturaleza de los otros sistemas de control jurisdiccional a que nos referimos.

(3) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, D.F. 8a. Ed. p. 532.

El primero de los sistemas citados mantiene el Órgano jurisdiccional de la administración dentro del Poder Judicial, no existiendo necesidad de crear Órganos especiales con funciones jurisdiccionales.

"Los tribunales ordinarios se encargan del control jurisdiccional. En una consideración rígida del principio de división de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función". (4)

Conforme a este sistema el juicio entre los particulares y la autoridad administrativa se desarrolla ante los Órganos jurisdiccionales ordinarios, es decir, el control jurídico se lleva a cabo por medio de los titulares del Poder Judicial.

Quienes consideran que el sistema judicial es el idóneo, afirman que la inamovilidad legal como derecho del juez y su independencia, garantizan la justicia en el juicio Contencioso Administrativo, tanto para la autoridad, parte en el juicio, como para el individuo

(4) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 532.

particular, persona física o moral, pero sobre todo el sistema beneficia al mencionado particular que es la parte débil en el juicio contencioso.

"La crítica que se le ha formulado a este sistema consiste en afirmar que el Poder Judicial no debe juzgar los actos de otro poder y, lógicamente, sentenciarlos, pues ello implicaría la superioridad y no la igualdad de uno de los poderes sobre los restantes". (5)

Los sistemas especiales y mixtos son aquellos en los que el Órgano jurisdiccional administrativo constituye una institución independiente, no encontrándose comprendido dentro de ninguno de los dos poderes, ni el administrativo ni el judicial.

Ninguno de los sistemas explicados tiene mayor relevancia en cuanto a su relación directa con el Derecho Positivo Mexicano, ya que ésta no existe por lo menos en sus instancias inmediatas, mismas que se llevan a cabo ante Tribunales legal y prácticamente administrativos,

(5) Porras López, A. Op. Cit. p. 108.

como lo son el Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y los Tribunales Fiscales de los Estados de la República con competencia exclusivamente local.

B. EL SISTEMA JURIDICO FRANCÉS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Conforme a este sistema, el poder administrativo mediante actos jurisdiccionales materiales resuelve los conflictos jurídicos entre los particulares y el mismo Poder Ejecutivo. El jurista Alfonso Nava Negrete en su obra "Derecho Procesal Administrativo" afirma que el contencioso francés descansa en dos principios fundamentales:

"PRIMERO: Separación de la Jurisdicción Administrativa de la Jurisdicción Ordinaria.

"SEGUNDO: Separación de la Jurisdicción Administrativa de la administración activa". (6)

(6) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. E. Porrúa. México, D.F. Ed. p. 161.

Desde un punto de vista estrictamente legal, se entienden perfectamente como fundamento del sistema francés de lo Contencioso Administrativo los dos principios sustentados por el maestro Nava Negrete, en virtud de que es necesario, de acuerdo a este sistema, romper el vínculo que pudiera existir dada la naturaleza de la materia que se maneja, entre la actividad administrativa y el control que sobre ella se debe tener. De otra forma se caería en la parcialidad y en el peligro de una subordinación total del órgano jurisdiccional administrativo respecto del emisor del acto administrativo que causa agravio al particular.

Para el maestro Andrés Serra Rojas el sistema francés es el "sistema de los tribunales administrativos, independientes del Poder Judicial, desvinculados de la Administración, que llevan a cabo el control jurisdiccional de los actos administrativos". (7)

"Existe en la hora actual en Francia un orden de jurisdicción administrativa enteramente independiente

(7) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 533

de las jurisdicciones oficiales. La explicación de esta dualidad de jurisdicciones es de orden histórico. Una vez creado, el Juez Administrativo crea un derecho administrativo especial. No es la existencia de un derecho administrativo especial el que ha creado al Juez Administrativo, sino que el Juez Administrativo es el que ha creado el derecho administrativo: el Órgano ha creado la función". G. PEISER DROIT. ADMINISTRATIF. LIBRAIRIE DALLOZ. PARIS 1970. p. 97. (8)

Sólo en este sistema, existe realización de actividades jurisdiccionales por el Poder Ejecutivo, dado que de acuerdo con este sistema, la actividad de lo Contencioso administrativo se encuentra en manos de un Tribunal, que aún cuando desde el punto de vista material no forma parte de la administración activa, si lo está desde el punto de vista formal, es decir, se encuentra dentro del Poder Ejecutivo.

- (8) Obra citada por Andrés Serra Rojas.  
Derecho Administrativo. Ed. Porrúa.  
México, D.F. 8a. Ed. p. 533.

El principio sobre el cual finca su competencia se funda en que el Poder Judicial no puede revisar los actos del Poder Administrativo "debiendo éste juzgar de los mismos, para no quedar sometido al Poder Judicial". (9)

"Es bastante natural que a un género especial de negocios corresponda un Juez especial, quien por su origen (órgano de la administración) presenta garantías especiales de competencia" (10), igualmente se dice "que el contencioso administrativo implica litigios que exigen el conocimiento del Derecho Administrativo y de las necesidades de la vida administrativa, este conocimiento no lo poseen los tribunales judiciales, el Juez Administrativo conoce del Derecho Administrativo en razón de su reclutamiento (situación dentro del Poder Ejecutivo), puede conocer los hechos, entenderlos en su realidad y su complejidad" (11), "todos ellos son actos de Poder Público y por eso, esto es lo esencial, no caen bajo la apreciación de los Tribunales Judiciales, que no son competentes más que para apreciar los actos privados". (12)

(9) Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p. 163.

(10) Hariou, Marcel. Autor citado por Alfonso Nava Negrete. Derecho Procesal Administrativo. Ed. Porrúa México, D.F. p. 187.

(11) Polland, Luis. Citado por el mismo autor. Op.Cit.p.188.

(12) Duguit, León. Autor citado por Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, D.F. 2a. Ed. p. 520.

Al respecto, el autor Francisco J. Goodnow en su obra "Derecho Administrativo Comparado", nos dice que "aunque este sistema de acción judicial sobre la administración se adoptó en gran parte a consecuencia de condiciones locales especiales, se ha conservado por razones puramente prácticas. En primer término se cree que las materias que abraza la jurisdicción administrativa, dado su carácter especial, exigen, para ser tratadas satisfactoriamente, un conocimiento especial, que no puede esperarse posean los jueces que dedican la mayor parte de su tiempo al examen de cuestiones de Derecho Privado. Los defensores del sistema reputan cosa esencial la exigencia de hábitos distintos de pensamiento y un conocimiento práctico del Derecho Administrativo, que han de adquirirse principalmente mediante el contacto directo con la obra de la Administración Activa. Se cree que esas cualidades interesan esencialmente no sólo al Gobierno, sino también a los particulares. En los pocos casos en que cabe comparar las decisiones de los Tribunales ordinarios y las de los Tribunales Administrativos en lo que afecta a los derechos privados, la experiencia francesa demuestra que las decisiones de los Tribunales Administrativos son más favorables a esos derechos que las de los Tribunales ordinarios. El Juez ordinario tiende a aplicar a las cues-

tiones administrativas las reglas del Derecho Privado, lo cual le conduce a errores frecuentes y a una rigidez técnica excesiva". (13)

Contra todas y cada de las posiciones mencionadas se formulan los siguientes argumentos:

- "I. Se rompe con el equilibrio de poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y si de otro, el judicial.
- II. No constituyen por si mismo garantía sólida de imparcialidad de sus resoluciones". (14)

No obstante las objeciones puestas al sistema francés de lo contencioso administrativo añaden los diversos autores una razón más como apoyo para su sostenimiento, es decir la necesidad de un procedimiento no dispendioso y sencillo (informal).

(13) J. Goodnow, Francisco. Derecho Administrativo Comparado. Ed. Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno Madrid, España. 2a. Ed. p. 220.

(14) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, D.F. 2a. Ed. p. 520.

"Otra razón para conservar los Tribunales Administrativos especiales es la conveniencia de que exista un procedimiento no dispendioso y sencillo, a diferencia del ordinario de los Tribunales Civiles. En caso de un conflicto entre la Administración y el particular, los contendientes no se hayan en igualdad de condiciones, como lo están por lo común, en un pleito ordinario; y es de desear, hasta donde quepa, que se faciliten las persecuciones de los particulares contra los funcionarios administrativos, a fin de impedir excesos de celo de la administración con detrimento de los derechos privados". (15)

Independientemente de todas las argumentaciones en contra del sistema que se ha venido estudiando, tal parece que a la vista del legislador mexicano hubo motivos suficientes para considerar que el sistema francés de lo contencioso administrativo reunía las cualidades necesarias para su aplicación en el sistema legal mexicano, el cual adecuado a las características propias podía seguir sosteniendo el principio básico constitucional de la División de Poderes.

(15) Aucoc, I. Autor citado por Francisco J. Goodnow. Derecho Administrativo Comparado. Ed. Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno. Madrid, España. 2a. Ed. p. 221.

C. EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN  
EL MEXICO ACTUAL:

Existen en nuestro país antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción del sistema de los tribunales administrativos llamados también de lo contencioso administrativo.

En el año de 1853, el Gobierno de la República Central entonces establecida, expidió la Ley y su respectivo Reglamento, "para el arreglo de lo contencioso-administrativo".

"El decreto del gobierno número 3861, de 25 de mayo de 1853, se refirió a la Ley para el arreglo de lo contencioso-administrativo y el decreto número 3862 del 17 de junio siguiente, al reglamento de la ley anterior. Estas leyes señalan la aparición del Consejo de Estado como Tribunal Administrativo". (16)

Se señala en la parte fundamental de sus disposiciones, lo siguiente:

(16) Dublán, Manuel y José Ma. Lozano. Autores citados por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa México, D.F. 8a. Ed. p. 542.

El artículo 10. de la Ley, declaró el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, estableciendo que "no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas", agregándose en el artículo 13 que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

"En estos dos preceptos queda consignada la independencia de la Administración, tanto en sus agentes como por sus actos, frente al Poder Judicial". (17)

Vino poco tiempo más tarde la Constitución de 1857, y después de ella, pero reproduciendo las normas que sobre lo contencioso-administrativo contenía, la Constitución de 1917.

Los argumentos que se han sustentado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso-administrativo, son fundamentalmente los siguientes:

(17) Fraga, Gabino. Op. cit. p. 453

El sistema de lo contencioso-administrativo viola el principio de la división de poderes, que consagra el artículo 50 de la Constitución de 1857, igual al 49 de la de 1917: al Juzgar en Materia Administrativa, la Administración concentra facultades que corresponden al Poder Judicial.

Tal sistema "olvidó otros preceptos constitucionales; el 13 al crear un Tribunal Administrativo; el artículo 14, porque no se sigue un juicio ante los tribunales, y el artículo 17, porque la Administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho". (18)

Por su parte, don Jacinto Pallares, en su obra "El Poder Judicial", asienta que "estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo". (19)

(18) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 546.

(19) Pallares Jacinto. El Poder Judicial. Ed. Porrúa. México, D.F. 2a.Ed. p. 15.

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con la Constitución de 1857 sustituya el contencioso-administrativo.

La doctrina mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. Las tesis que sobre el particular se han expuesto son principalmente dos: una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los Tribunales, sólo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

Los principios básicos de ambas tesis se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo establece la Constitución.

"No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes". (20)

(20) Pallares, Jacinto. Op. Cit. p. 456.

Estudiando en particular las dos tesis de que venimos hablando, nos encontramos que ellas están desarrolladas en la siguiente forma:

I. La primera, o sea la que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, "la verdad es que no hay una sola de las cuestiones contencioso-administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre Derecho Marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellas en las que las entidades federativas fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración como lo contencioso-administrativo se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima que no ha existido en los regímenes centrales" (Historia de lo Contencioso Administrativo y, ¿Qué ha venido a sustituirlo conforme a nuestro Derecho actual? Revista de Legislación y Jurisprudencia, año de 1889, Agosto - Septiembre, Pág. 180).

II. La segunda tesis, o sea, la que sostiene que el recurso (SIC) de amparo ha sido el sustituto del contencioso-administrativo, cuenta con la autorizada opinión del notable jurista mexicano don Jacinto Pallares, quien después de su exposición, concluye diciendo "...Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso (SIC) de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857" (El Poder Judicial. Pág. 460)". (21)

Señala, sin embargo, una excepción que hace consistir en que "todos los casos en que el Ejecutivo tiene que cobrar créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo, llevando al extremo dicha tesis, debería procederse por la autoridad sin más recurso que el de amparo o el de controversia constitucional. Pero como en tales casos es de presumirse cierta parcialidad en el Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos públicos, nuestra legislación tiene admitido como un principio de Derecho Público, que intervenga la autoridad judicial con su jurisdicción ordinaria y no como poder político conservador de las garantías individuales". (22)

(21) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 457

(22) Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 458

La Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la Constitución de 1857, y los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni por un momento se cree que se pensó en los Tribunales Administrativos, pues esto se logró finalmente con la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación (D.O. del 25 de octubre de 1967).

"El artículo clave de este problema es el artículo 104, fracción I de la Constitución, que sufrió numerosas reformas y al cual se torturó con interpretaciones no siempre ajustadas a su realidad". (23)

El artículo 104 Constitucional expresó originalmente:

"I. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados

(23) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 549

con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley..." (24)

La fracción I, del artículo 104 Constitucional fue adicionada con su párrafo segundo (D.O. del 30 de diciembre de 1946) como sigue:

I.....

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

(24) La fracción primera, párrafo segundo, fue adicionada y publicada en el D.O. del 30 de diciembre de 1946.

El texto vigente del artículo 104, fracción I de la Constitución, es el siguiente, como resultado de la reforma publicada en el D.O. del 25 de octubre de 1967.

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para 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 con-

troversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

El estado actual del problema de la constitucionalidad del contencioso fiscal, y en lo general, del contencioso-administrativo en México, que culminaron con la creación de Tribunales de plena jurisdicción (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal) se pueden reducir a los siguientes conceptos:

"a). Después de la reforma del artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es indiscutible la constitucionalidad de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados en plena autonomía para dictar sus fallos".

"b) La aceptación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación antes y después de la citada reforma del artículo 104 de la Constitución".

"c) La amplia literatura de la doctrina procesal administrativa nacional y extranjera que apoya la creación de los tribunales administrativos".

"d) La utilidad del Tribunal Fiscal de la Federación y la continua ampliación de sus facultades".

"e) El propósito de algunos países latinoamericanos para seguir el ejemplo de México, de comenzar con la experiencia del contencioso fiscal y establecer las bases generales para el contencioso administrativo de plena jurisdicción".

"f) La experiencia de otros países en el desarrollo de lo contencioso-administrativo, fruto de la experiencia de sus juristas y del amplio desarrollo de su jurisprudencia".

"g) Al amparo de la reforma constitucional han surgido diferentes tribunales administrativos, el último de los cuales es el que establece la ley de lo contencioso administrativo del Distrito Federal (D.O. del 17 de marzo de 1971)".

"h) Admitido con hostilidad por unos, con grandes reservas para otros, hoy ha encontrado la franca adhesión de los juristas". (25)

(25) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 551.

EL TRIBUNAL FISCAL DE  
LA FEDERACION

A. CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL:

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a apartir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias que surgieran de actos de la Administración, en el año de 1936 se dió un cambio en nuestra legislación, al expedirse, el 27 de agosto , la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso fiscal.

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo, de acuerdo con algunas tesis sustentadas en sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ya en este plano, dice la Exposición de Motivos, es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para to-

dos, no sólo para el Fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones fiscales no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce: el período oficioso y el período contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal".

Sobre estas ideas, el maestro Gabino Fraga ha expresado que igualmente "se tomó en consideración, que de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar

la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos", concluyendo que de tal tesis se desprendió que "no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos".

Sigue diciendo el maestro Fraga, "también se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías". (26)

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

(26) Fraga Cabino. Op. cit. p. 464

B. SU JURISDICCION Y COMPETENCIA:

Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: (27)

"Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación: (28)

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales, o de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación".

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

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales".

(27) Revista del Tribunal Fiscal. Tesis Jurisprudenciales. Pleno de 19 de agosto de 1949. p. 895.

(28) El Código Fiscal de la Federación mantiene como supletorias leyes como el Código Federal de Procedimientos Civiles.

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

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

"Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;"

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

"VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;"

"VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades".

"IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal".

El artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación ordena: "Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

"Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidas por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

"Las disposiciones en materia de competencia regirán en los casos en que las autoridades de las entidades federativas apliquen por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

"Para los efectos de esta Ley se entiende por autoridad ordenadora la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite al procedimiento en que aquéllas se pronuncien". (29)

Algunas otras leyes confieren competencia especializada al Tribunal Fiscal de la Federación. Es este órgano jurisdiccional el competente para conocer de las resoluciones dictadas por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social como consecuencia del recurso de inconformidad previsto por el artículo 133 de la Ley del Seguro Social. Dicha competencia proviene fundamentalmente de que legalmente

(29) "Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción de las leyes fiscales". Jurisprudencia Suprema Corte. Tesis No. 674.

se ha considerado al citado Instituto como un organismo fiscal autónomo en los términos de la fracción I, del citado artículo 23 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.

Su fundamento se apoya en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, al instaurar un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia del Tribunal debe ser análoga a la de los tribunales judiciales.

II. El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.

Su establecimiento se propuso mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que se consagra en la ley: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administra-

tivo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece". Artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. D.O. del 19 de enero de 1967. (30)

III. El Tribunal Fiscal es un tribunal de derecho.

El artículo 229 del Código Fiscal de la Federación (D.O. del 19 de enero de 1967) dispone: "Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estados las sentencias que no admiten recurso".

IV. La competencia del tribunal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse. "Como organismo estatal tiene una competencia restringida que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva". (31)

(30) Cadena Rojo, Jaime. Orígenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México, Ensayos. Ed. Salermo México, D.F. ea. Ed. p. 217.

(31) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 558.

V. El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal estableció que "...ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que, cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa".

VI. El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes.

"El Tribunal Fiscal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y

decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, "Sem. Jud. Fed. T. 115 p. 1281, V época".

VII. Al Tribunal corresponde el contencioso de anulación. (32)

C. SU ORGANIZACION:

Artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o. y 10o. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (De la Integración del Tribunal), los cuales textualmente dicen:

"ARTICULO 1o.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta ley establece".

- (32) "El tribunal pronunciara tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presta ahora la ejecución de las sentencias de amparo que también son fallos de nulidad y que frecuentemente se prolonga a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el Tribunal Judicial va controlando la ejecución de su sentencia en la Ley, se establece que el fallo del Tribunal que declare una nulidad indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar una resolución la autoridad fiscal. Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Art. 230 Código Fiscal de la Federación".

"ARTICULO 2o.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales".

"ARTICULO 3o.- El Presidente de la República, con aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal, al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la Ley. Los magistrados podrán ser nombrados para periodos subsiguientes, las vacantes definitivas que ocurran se cubrirán por el tiempo faltante para la terminación del periodo correspondiente".

"Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación".

"En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente".

"ARTICULO 4o.- Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal".

"ARTICULO 5o.- Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que las cubran. El Reglamento Interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales de los Magistrados de la Sala Superior".

"Las faltas temporales de los magistrados de las Salas Regionales se suplirán por los magistrados que designe la Sala Superior de entre los supernumerarios; las faltas definitivas se cubrirán con nueva designación".

"ARTICULO 6o.- Las licencias con goce de sueldo de los magistrados, cuando no excedan de un mes en un año,

o por enfermedad, serán concedidas por la Sala Superior las que excedan de este tiempo solamente podrá concederlas el Presidente de la República, a quien se solicitarán por conducto del Presidente del Tribunal".

"ARTICULO 7o.- No podrán reducirse los emolumentos de los magistrados del Tribunal durante el término de su encargo".

"ARTICULO 8o.- El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, quien será también secretario de acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las Salas, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación".

"ARTICULO 9o.- Los secretarios y los actuarios deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licenciados en derecho con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta".

Los peritos deberán tener título, debidamente registrado, en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión so-

bre la que debe rendirse el peritaje o proporcionarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados y si no lo estuvieren, deberán ser personas versadas en la materia, aún cuando no tengan título".

"ARTICULO 10o. Los magistrados, los secretarios y los actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honorarios. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia".

## EL PROCESO FISCAL

### A. PROCESO Y PROCEDIMIENTO:

Para la perfecta diferenciación de estos conceptos, partamos de la definición que de ellos nos da el maestro Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho :

"PROCESO. Conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente".

"PROCEDIMIENTO: Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos". (33)

En realidad, proceso y procedimiento vinieron siendo términos sinónimos en la terminología del Derecho. Tiempos recientes señalan la existencia del proceso y procedimiento como conceptos diferentes desde un punto de vista teórico.

"PROCESO: En general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones que les dan unidad" (34)

(33) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa. México, D.F. 6a. Ed. p. 315.

(34) Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Ed. UNAM Textos Universitarios México, D.F. 2a. Ed. p. 166.

Los procesalistas, CARNELUTTI sobre todo, indican que proceso es "el que realizan los órganos jurisdiccionales, en este aspecto serán procesos los que realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos". (35)

Para CALAMANDREI, el proceso es "una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la jurisdicción". (36)

Para Hugo Rocco, el proceso es "el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de la que derivan". (37)

Miguel Acosta Romero aclara que desde el anterior punto de vista, el proceso es analizado exclusivamente

- (35) Carnelutti. Autor citado por Miguel Acosta Romero. Op. Cit. p. 166.
- (36) Calamandrei. Autor Citado por Miguel Acosta Romero. Op. Cit. p. 166.
- (37) Rocco, Hugo. Autor citado por Miguel Acosta Romero. Op. Cit. p. 166.

en el aspecto instrumental y concluye que para él, el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho.

El procedimiento, entiende el autor en cita, es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para realizar un acto.

Gabino Fraga, "afirma que procedimiento es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (38)

Para Alfonso Nava Negrete, "el procedimiento administrativo es el conducto que sigue la autoridad administrativa para producir el acto administrativo, es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa concurren en la producción definitiva de los actos administrativos".

(38) Fraga Gabino. Op. Cit. p. 194.

De las anteriores definiciones podemos deducir dos claras diferencias entre sí, a saber:

1.- En uno (PROCESO) hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro (PROCEDIMIENTO) es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

2.- En el primero (PROCESO) existen partes contrapuestas que pretenden la solución de un litigio, en el segundo (PROCEDIMIENTO) no hay partes, sino una relación entre la administración y el interesado.

a).- FINALIDAD DEL PROCESO FISCAL: Guiadas las anteriores definiciones al terreno fiscal, tenemos que proceso desde ese punto de vista, es decir, proceso fiscal, es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí, y cuya finalidad es la solución de un litigio derivado de la acción directa del Estado mediante un acto administrativo que causa un agravio fiscal a un particular, o que no causándolo, la propia autoridad emisora del acto pretenda la suspensión del goce del derecho que ella misma otorgó.

En este orden de ideas, la finalidad inmediata que deriva de la definición del "proceso fiscal" es la solución del conflicto o controversia suscitada entre el particular y la administración, con la consecuencia de que, hecho lo anterior, la perfecta aplicación e interpretación de las normas administrativas se observen fielmente.

El Código Fiscal de la Federación, consagra en su artículo 169 que los juicios -palabra que presupone en litigio- que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina el propio Código. A falta de disposición expresa se aplicarán las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es en este precepto en el que en forma clara se establece la instauración de un proceso contencioso para la solución de un litigio fiscal, en el que aún cuando se maneja el término "procedimiento", sin duda la aplicación de éste se hace con referencia al proceso como contienda, como litigio o como oposición a la ilegalidad de un acto administrativo.

Este "procedimiento" contencioso se ve normado por principios inherentes a él y necesarios para lograr aquella finalidad inmediata y que es la solución del conflicto.

1.- Principio dispositivo. El Tribunal no podrá manifestarse si las partes, los interesados, no actúan. Para que este órgano jurisdiccional intervenga por conducto de sus titulares, es necesario que los particulares promuevan, ejerciten sus acciones. Este principio es el que tradicionalmente se ha llamado "iniciativa o instancia de las partes".

2.- Principio de impulsión del proceso. "El proceso es fundamentalmente dinámico e implica siempre un avance, una marcha adelante hacia la realización del punto culminante del proceso fiscal: la sentencia. Negar el aspecto del progreso, de marcha hacia adelante, hacia la finalidad concreta del contenido del proceso es negar el valor eminentemente práctico de éste. Este avance, este aspecto dinámico del proceso, es el principio de impulsión del proceso mismo" (39)

(39) Porras López, Armando. Op. Cit. p. 194.

3.- Principio de formalidad en el proceso.- El formalismo procesal, dice JAPIOT, "...es necesario, no solamente como exigencia de interés general para asegurar el buen funcionamiento de la justicia, sino también en servicio del interés privado del litigante, como salvaguarda de sus derechos". (40)

4.- Principio de inmediación.- Consiste este principio en que el magistrado del Tribunal que tenga que conocer del conflicto fiscal deberá estar en contacto directo con las partes. Este principio se consagra en la fracción IV del artículo 222 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece que "los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos".

#### B. LAS PARTES EN EL PROCESO FISCAL:

"Parte es la persona que exige del órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno". (41)

(40) Japiot, Autor citado por Armando Porras López. Op. Cit. p. 196.

(41) Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Ed. Porrúa. México, D.F. 6a. Ed. p. 19.

"Persona que se incorpora a un proceso para ejercer el derecho de intervención en los casos autorizados expresamente por la Ley". (42)

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 173 nos establece quiénes son partes en el proceso fiscal:

"ART. 173: Serán partes en el procedimiento:

- I. El actor
- II. El demandado. Tendrán este carácter:
  - a) La autoridad que dicte y ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado o la que legalmente la sustituya.
  - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.
- III. El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor.
- IV. El Secretario de Hacienda y Crédito Público quien será representado en la forma que señalen los ordenamientos, aún cuando no sea actor ni demandado".

(42) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Op. Cit. p. 298.

"Podrán apersonarse al juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la anulación de una resolución favorable a un particular".

La relación que nace precisamente del concepto que hemos tratado de definir con el de representación, es fundamental en el llamado procedimiento contencioso, ya que en virtud de esta última, una persona puede realizar un acto jurídico en substitución de otra. Específicamente en el proceso fiscal, una persona que no es apoderado ni mandatario, por una simple substitución legal puede actuar ocupando el papel que inicialmente venfa desarrollando la parte en el procedimiento.

Sobre el punto anterior habrá que aclarar correctamente que la substitución a que nos referimos no es el acreditar a otro sujeto como parte en el procedimiento; la parte en sentido formal o material, ya sea que le afecte o no en forma personal el resultado de la resolución que se dicte, lo sigue siendo durante y hasta que concluya el litigio.

Las disposiciones fiscales, específicamente el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, prohíben la gestión de negocios; es decir, el actuar ante las autoridades administrativas requiere acreditar un interés estrictamente per-

sonal o, en su caso, demostrar el otorgamiento expreso de facultades mediante un mandato.

La regla anterior se traslada al procedimiento contencioso en el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que hace concluir que la parte procesal, la que tiene la legitimatio ad processum, es la que actúa por su propio derecho o en el ejercicio de una acción procesal derivada del otorgamiento de un mandato.

La representación es la acción de representar, o sea el acto por virtud del cual una persona dotada de poder, llamada representante, obra a nombre y por cuenta de otra llamada representada o "dominus" del negocio.

La representación tiene tres posibles fuentes de origen: la Ley, una resolución judicial o la voluntad unilateral de una de las partes. El efecto de la representación produce efectos jurídicos, directamente sobre el patrimonio de este último.

Una vez definido el concepto representación es menester una exacta diferenciación entre el papel que desempeña la parte de sentido material o formal y el simple representante.

El artículo 178 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente: "Los particulares (personas físicas o morales) que sean parte, podrán autorizar por escrito a Licenciado en Derecho que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos".

Del contenido del artículo que se comenta se derivan dos situaciones que confirman lo expuesto en el sentido de que no es lo mismo parte y representante; a saber:

a) Presupone la existencia de un particular que sea parte, una persona que legalmente hubiere tenido la facultad de iniciar el procedimiento contencioso fiscal.

b) La existencia de un "Licenciado en Derecho" que substituya en el procedimiento a la parte.

La interpretación del precepto legal mencionado nos lleva a afirmar que; por un lado, va a existir indefectiblemente una persona física o moral la cual va a resentir en su patrimonio los efectos de la sentencia dictada y la cual va a aparecer en el procedimiento ya sean en forma personal o por conducto de un tercero con facultades expresamente concedidas en un mandato, hablamos entonces de "parte". Por otro lado, nos vamos a encontrar con otra persona distinta a las mencionadas anteriormente, un Licenciado en Derecho cuyas facultades derivan del propio artículo 178 -recordemos que limitativamente concede facultades para recibir notificaciones, efectuar promociones de trámite, ofrecer y reunir pruebas, alegar e interponer recursos- pero que su ejercicio no puede materializarse hasta el momento en que la parte en el procedimiento decide reconocerle como su representante en el litigio que se inicia.

Con lo anterior, se cierra el círculo. Con base en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, un Licenciado en Derecho que no es parte en el procedimiento puede actuar en éste con facultades que no derivan de un mandato sino de la ley. La intención que el legislador se propuso plasmar en este artículo es clara, ofrecer la posibilidad a las partes particulares afectados por una resolución administrativa que les causa

agravio fiscal, de auxiliarse y apoyarse de una persona que por sus características profesionales pueda defender la causa puesta en controversia ante el Tribunal, pero nada más hasta ahí, hasta la resolución dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de la legalidad o ilegalidad de aquella.

El reconocimiento que el legislador hace en el artículo en cuestión, de la necesidad de que los particulares que pretenden demostrar la ilegalidad de un acto administrativo tengan la oportunidad de hacerlo con la procuración de una persona que legalmente es capaz de asesorarlos técnicamente, es la aceptación también de que esa asesoría técnica no podría existir si la persona que la otorga no tiene un mínimo de conocimientos del Derecho, calidad que sólo puede otorgarse por la confirmación legal de que efectivamente se cuenta con ellos, independientemente de considerarlos suficientes para la prestación de un servicio profesional adecuado y eficaz.

En ese orden de ideas, la importancia de la representación en el procedimiento contencioso administrativo es relevante en tanto que sólo una persona con conocimientos del Derecho legalmente reconocidos podrá actuar en la conducción de este procedimiento.

## CAPITULO II

"ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL  
TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION"

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación han sido actualmente materia de la Ley Orgánica de dicho Tribunal (D.O. de 19 de enero de 1976) separada del Código Fiscal de la Federación, donde con anterioridad se incluía.

"Tal separación obedeció a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de más fácil modificación a medida que lo vaya requiriendo la marcha de la Administración Pública". (1)

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación declara en su artículo primero, como anteriormente se comentó, que "...el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece".

(1) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, México, D.F. 180. Ed. p. 465.

Esta disposición ha venido a sustituir a la que se contenía en el artículo 146 del antiguo Código Fiscal, según el cual el Tribunal dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aunque independientemente de cualquier autoridad administrativa.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se erige sobre seis capítulos, los cuales a continuación se exponen:

CAPITULO I: Que trata de la "...Integración del Tribunal...", capítulo que abarca del artículo 10. al artículo 10 y que en forma sintética regulan la integración del Tribunal en Salas -Superior y Regionales-, los nombramientos de Magistrados de Salas y Magistrados Supernumerarios, requisitos para su nombramiento, condiciones en casos de ausencias o licencias, nombramiento del demás personal profesional requerido, así como los requisitos que éstos deben cumplir y finalmente, los impedimentos propios de su encargo.

CAPITULO II: Se refiere a "... la Sala Superior...", que comprende del artículo 11 al artículo 16, los cuales se refieren a la integración, competencia y atribuciones y actividades de la Sala Superior.

CAPITULO III: Denominado "Del Presidente" que re-  
lata del artículo 17 al 19, la designación, suplencia, atribuciones y substitución del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPITULO IV: Llamado "de las Salas Regionales" el cual, del artículo 20 al artículo 29 detalla la integración del Tribunal por Salas Regionales, zonas de competencia de cada una de ellas en el Territorio Nacional, materias de su conocimiento y aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación en el caso en que otra Ley otorgue competencia al Tribunal sin señalar el procedimiento de sustanciación.

CAPITULO V: Referido al "...Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos". Del artículo 30 al artículo 35 delimita correctamente las facultades inherentes a los cargos de los profesionales antes señalados.

CAPITULO VI: Por último, el capítulo en el que se reglamentan las "Vacaciones" a que el personal del Tribunal Fiscal tendrá derecho y las "Guardias" que para el caso anterior tendrán que designarse.

De esta forma han quedado reguladas todas y cada una de las actividades del Tribunal Fiscal de la Federación, regulación que es el único apoyo legal para su ejercicio.

1.- LIBROS DE REGISTROS DE LICENCIADOS Y PASANTES DE LA CARRERA DE DERECHO (FINALIDAD).

Se ha comentado que en el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, nos encontramos con un profesional, licenciado en Derecho, distinto a la que en estricto sentido legal se puede entender como parte en dicho proceso, con las facultades que les otorga el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación.

Igualmente, mencionamos que el ejercicio de las facultades de referencia, no puede materializar-

se hasta que la "parte" en el procedimiento decida reconocerlo como su representante en el litigio iniciado.

La situación anterior es perfectamente entendible, tomando como base el hecho de que si bien es cierto que el directamente agraviado fiscalmente por el acto administrativo, ya sea persona física o moral, debe estar al tanto de sus obligaciones fiscales, principalmente en tratándose de los llamados impuestos autoliquidables, en virtud de que si bien es cierto, con el cumplimiento de una obligación se presume la aplicación de un mínimo de conocimientos en el procedimiento de satisfacción, en igual forma es cierto que cuando las autoridades administrativas acreedoras del impuesto o prestación calificada como fiscal (S.H.C.P., I.M.S.S., INFONAVIT, etc.) estiman que el particular omitió parcial o totalmente su cumplimiento como consecuencia de la aplicación de los diversos sistemas de fiscalización e inspección y como resultado imponen la carga supuestamente omitida, el contribuyente requiere la prestación de un servicio ya no para el cumplimiento sino para la oposición legal al agravio que se le causa, oposición normada y

dirigida por cauces legales -juicio de nulidad, recursos administrativos o juicio de amparo- que sólo pueden estar en el conocimiento de los peritos en Derecho.

Dicho lo anterior, el agraviado, el particular que va a resentir en su patrimonio la carga impuesta, hace uso del derecho legal concedido y manifiesta su decisión de autorizar a su asesor, que de acuerdo al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación debe ser un Licenciado en Derecho.

En el presente capítulo pretendo demostrar que un Pasante en Derecho tiene las mismas facultades que un "Licenciado en Derecho, temporalmente limitado.

En efecto, tal y como se comentó al inicio del capítulo, la parte agraviada autoriza a los "Licenciados en Derecho" que estime convenientes. El uso de tal derecho es pleno, sin condicionante legal alguna, en virtud de ningún precepto del Código

Fiscal de la Federación limita o establece requisitos que se tengan que cumplir para el reconocimiento de la autorización otorgada.

Asimismo, tampoco existe precepto legal de igual categoría a los contemplados en el Código mencionado que prevea tales condicionantes.

Inútil es hacer mención a la posibilidad de que existiesen -que existen- en el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal, en virtud de que el ejercicio de una profesión es en base a normas legales y no a preceptos reglamentarios que pudieran imponer mayores requisitos.

Es práctica común que los abogados que deseen asesorar a los particulares en controversias puestas en conocimiento del Tribunal Fiscal tengan que registrar su patente ante la Secretaría General de Acuerdos en los llamados "...libros de registros de documentos justificativos de la personalidad de los litigantes...", con supuesto fundamento en el artículo 16 fracción I punto 14, del Reglamento Interior anteriormente señalado, con la reserva de que si no se efectúa tal registro, hasta el mes de diciem-

bre de 1979, las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal en cita, concedían lisa y llanamente la autorización. A partir de 1980, las contradicciones entre las Salas del Tribunal se iniciaron y es el caso que, actualmente algunas solicitan la confirmación del registro por parte de la Secretaría General, trámite absurdamente burocrático, en virtud de que hasta en tanto la mencionada Secretaría no emita su oficio confirmatorio, la autorización, en forma ilegal, no es reconocida en el expediente del juicio de nulidad correspondiente.

La finalidad que parece desprenderse de tal imposición, es controlar el Tribunal Fiscal, por conducto de su órgano administrativo -Secretaría General-, que efectivamente los profesionales dedicados al litigio fiscal tengan el reconocimiento plasmado en la patente de la autoridad competente para su expedición, actitud que resulta ilegal por un lado y arbitraria por el otro.

Ilegal, porque el único ordenamiento que regula el ejercicio de las profesiones es la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. de la Constitución General de la República.

Arbitraria porque, para el caso de que fuera correcto el pretendido control con base y fundamento en el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal, éste de ninguna forma otorga esa facultad al Órgano jurisdiccional, en virtud de que el único precepto reglamentario de donde pudiera desprenderse es el punto 14 de la fracción I del artículo 16 del Reglamento referido, que establece que compete al Secretario General de Acuerdos llevar un registro de documentos justificativos de la personalidad de los litigantes, cuando éstos así lo hayan solicitado, es decir, es potestativo de los propios profesionales solicitar o no el registro de su cédula o autorización temporal para el ejercicio del Derecho, por lo que las imposiciones de algunas de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación es ilegal con tintes francamente inconstitucionales.

Sin embargo, las contradicciones se acentúan; no existe uniformidad de criterios y los existentes no tienen base legal que los soporte. En capítulo posterior se señalarán todos y cada uno de los criterios que el Tribunal Fiscal de la Federación aplica, su ilegalidad y, por supuesto, su trascendencia a los directamente afectados, los particulares; tanto el profesional, como el que pretende una pronta, eficaz y expedita impartición de justicia.

Lo correspondiente a esta primera parte del presente capítulo sirve únicamente, para ir introduciendo la verdadera problemática que se pretende abordar en el transcurso de la tesis que se sustenta, tesis que afirma que no existe precepto legal alguno que limite el ejercicio del Derecho cuando ya se ha concedido la autorización correspondiente, y que el Tribunal Fiscal de la Federación, al pretender hacerlo, incurre en violaciones legales y provoca que la finalidad del mismo se vea desvirtuada por caprichosos criterios en igual forma incorrectos que trascienden muchas veces al resultado obtenido en un juicio legal y justificadamente planteado.

2.- FINALIDAD Y EFECTOS DE LA INSCRIP-  
CIÓN DE CEDULAS PROFESIONALES Y -  
CARTAS DE PASANTES.

Para abordar lo referido a esta segunda parte del presente capítulo, partamos de la base de que la supuesta obligación a cargo de los profesionales que controlan un procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra, que no lo está por no ser una obligación, regulada por el artículo 16 fracción I, punto 14 del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual señala lo siguiente :

"ART. 16.- Para efectos de la fracción III del artículo 42 del Estatuto -Estatuto Jurídico de Trabajadores al Servicio del Estado-, son obligaciones de los trabajadores clasificados en los grupos de que trata el artículo anterior :

"I.- Del Secretario General de Acuerdos."  
 "14 - Llevar un registro de documentos justificativos de la personalidad de los litigantes, cuando éstos así lo hayan solicitado."

La interpretación lógica del precepto que ha quedado transcrito, nos lleva a pensar necesariamente, que para su correcto cumplimiento se requiere que los litigantes -entiéndase asesores legales- soliciten que su autorización o pa

tente que los autoriza como peritos en Derecho, quede inscrita en el registro correspondiente.

La finalidad que del análisis global del artículo anterior podemos captar, es que se pretendió con la inclusión del punto número 14, que el Tribunal Fiscal de la Federación tuviera una visión estrictamente administrativa y más o menos general de la cantidad de litigantes que acuden a ese órgano jurisdiccional a promover demandas de nulidad.

Ahora bien, pensando que otra finalidad fuera la de controlar que la asesoría prestada en un juicio de nulidad fuera de personas con capacidad legalmente reconocida, caso contrario, negarle el libre acceso a información y trámite en los juicios iniciados, en lo personal estimo que tal finalidad fue desvirtuada por las Salas Regionales al aplicar el anterior criterio, ya que si la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública emite una autorización temporal para el ejercicio del Derecho, es por que se han cumplido los requisitos legales y administrativos que se consideraron necesarios para saber si una persona está o no capacitada para el ejercicio de esta materia. Por lo tanto, al restringir la posibilidad de litigar sólo a las personas que

posean la comunmente llamada "Cédula Profesional", incurrir en una violación al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que existen otras personas que gozan de una autorización concedida en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, limitada única y exclusivamente por cuanto que esta se podrá ejercitar por un tiempo determinado.

Por otra parte existe una tercera finalidad, y que es que con la redacción del artículo reglamentario, se pretendió definitivamente controlar que el litigio desarrollado ante el Tribunal Fiscal de la Federación sea efectuado únicamente por las personas que posean "Cédula Profesional."

Por supuesto la anterior posibilidad es inadmisibles, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación de ninguna forma puede determinar qué personas están capacitadas para ejercer el Derecho, facultad ésta otorgada a la Secretaría de Educación Pública por conducto de su Dirección General de Profesiones, de acuerdo a las disposiciones contempladas en la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional.

Por todo lo anteriormente comentado, en lo perso

nal estimo que la primera de las posibles finalidades antes detalladas, es la que se desprende del precepto legal que se viene comentando.

Apoya lo anterior, el hecho de que de la lectura del artículo en cuestión no se observa que exista sanción alguna para el caso de que los profesionales no soliciten el registro de sus autorizaciones. Podemos concluir entonces que sólo se contempla un supuesto cuya utilidad práctica es exclusivamente para el Tribunal y en forma administrativa y cuya realización depende de un tercero -el profesional-, negándose por consecuencia, en forma total, al Tribunal Fiscal de la Federación cualquier facultad coercitiva para hacer cumplir lo establecido en el referido artículo 16, fracción I, punto 14.

En igual forma, por la anterior circunstancia no debe existir consecuencia o efecto legal alguno en beneficio o en perjuicio del profesional cumplido u omiso.

Ahora bien, la actitud del Tribunal Fiscal de la Federación, reflejada en cada uno de los acuerdos que dictan los magistrados instructores de las Salas Regionales correspondientes, es realmente contradictoria y fuera a mi entender

de la verdadera interpretación que se debe dar al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación específicamente a la comunión de dos palabras, "Licenciado en Derecho". Lo anterior, sin duda, como resultado de la falta de estudio y de interpretación a las disposiciones que rigen aquella figura jurídica y por supuesto, también a la falta de entendimiento armónico con otras que pudieran aplicarse.

La actitud contradictoria del Tribunal Fiscal de la Federación a que antes me refiero la podemos evidenciar con la transcripción de sólo algunos de los acuerdos, en su mayoría ilegales, mismos que en capítulo posterior habremos de analizar. Tales acuerdos son los siguientes :

1o.- "... Previamente a tener por autorizados en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación a las personas mencionadas, deberán acreditar estar en el legal ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho." (Cuarta Sala Regional Metropolitana. Juicio de nulidad No. 6234/81).

2o.- "... Y por autorizadas a las personas que cita,.." (Sexta Sala. Juicio número 9456/81).

3o.- "... Téngase como autorizadas para oír notificaciones a las personas que señala en el - -

proemio de su demanda. ." (Primera Sala Regional Metropolitana. Juicio de nulidad 6461/81).

40.- "... Y por autorizadas en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación a las personas mencionadas en su escrito de demanda, así como a los Pasantes en Derecho..." (Quinta Sala Regional. Juicio 6295/81).

50.- "... Se tiene por Autorizado en los términos del artículo 178 del Código antes aludido al C. Agustín Gutiérrez Espinosa más no así a los Pasantes en Derecho Isidro Arellano Arriaga..." (Sexta Sala Regional. Juicio número 4066/80).

60.- "... Manifiéstese al promovente que respecto de la autorización que hace en favor de distintas personas en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, una vez que éstas acrediten haber cumplido con los requisitos de la Ley de Profesiones, se acordará lo conducente..." (Cuarta Sala Regional Metropolitana. Juicio de nulidad número 12574/81).

Cabe aclarar, que los acuerdos antes transcritos son sólo parte de los autos de admisión de demandas en los juicios que se refieren. No se transcribió la totalidad del auto, en virtud de que los datos con los que se complementan no tienen relación con lo que pretendo demostrar.

Del análisis posterior que a lo anteriormente transcrito se haga, así como de algunos otros acuerdos que para el efecto habremos de referir, sin duda se podrá concluir que aún cuando aparentemente no existe una violación al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, la realidad que se expone en sus términos es una falta de técnica en el manejo y aplicación del precepto legal mencionado.

## CAPITULO III

"LAS REFORMAS FISCALES EN 1979"

El manejo del Derecho Tributario conlleva la necesidad de un mayor esfuerzo para su estudio y para su aplicación, como consecuencia de la continua modificación que las normas legales que lo integran han sufrido con el paso de los tiempos. Tal modificación, de acuerdo a los teóricos que la sostienen, es necesaria en virtud de que la misma, por su propia naturaleza, es consecuencia de los turbulentos cambios económicos sufridos por nuestro país.

Desde luego, tales argumentos sumados a aquellos que sostienen que toda reforma fiscal se ve sustentada por el firme deseo de consolidar la economía particular en los niveles más bajos, han sido desde siempre suficientes, no sólo para aceptarla sino incluso, para apoyarla.

La adecuación, la actualización o incluso, la desaparición de preceptos legales, es necesaria, ya que el perfeccionamiento y aún la innovación de los sistemas impositivos son piezas clave en la recaudación, manejo, administración y distribución de los impuestos, derechos, productos y

aprovechamientos, fuentes ordinarias de ingreso que el Estado tiene para satisfacer las necesidades colectivas. Dada la importancia entonces de un adecuado sistema legal que apoye la obligatoria contribución ciudadana, es igualmente importante la adecuación, actualización y perfeccionamiento constantes de las formas y procedimientos que los propios sujetos obligados deban observar para la pronta y eficaz solución a los conflictos que surjan con motivo de la aplicación de una norma que impone una carga contributiva.

En el caso que se viene estudiando, aquella actualización y perfeccionamiento son relevantes en la actividad que desempeña el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que el análisis para su aplicación, de las normas tributarias sustantivas y adjetivas, que es una labor reservada única y exclusivamente a él, debe ser correcto y atendiendo al verdadero sentido que el legislador le impuso al precepto legal que se maneja, supuestos necesarios de existencia de un órgano jurisdiccional que se interesa en el estudio de los problemas sociales y en la búsqueda de soluciones adecuadas a los mismos.

Pretender reclamar la primicia para una determinada materia del Derecho y, por ende, para los Tribunales co-

rrespondientes, constituye una tarea estéril y sin trascendencia. Cada rama del Derecho -civil, penal, laboral, administrativa, etc.- representa el resultado de largos esfuerzos tendientes a encontrar una particular forma de solución a cierto tipo de problemas que se producen en las relaciones de las personas de una sociedad como la nuestra, siendo igualmente importante para el logro de la armonía y convivencia en la sociedad, el que dichas soluciones resulten ser, en cada caso, las más adecuadas.

Sin embargo -y sin que esto represente una contradicción a lo afirmado anteriormente- resulta innegable el hecho de que la materia fiscal- parte importantísima del Derecho Administrativo- posee peculiaridades que la revisten de una muy especial trascendencia, ya que es en dicha materia donde la relación Estado-particular alcanza el mayor grado de objetividad y, como lógica consecuencia, la labor que desempeñan los tribunales competentes en esta materia, representa asimismo, un medio altamente objetivo para desentrañar la auténtica realidad predominante en dicha relación, apoyada por el conocimiento oportuno de las normas que regulan esa propia relación y con el entendimiento de que el verdadero origen de

los preceptos que aplica en la solución de un conflicto, es el reflejo más fiel de la auténtica realidad social existente en una época y lugar determinados y que, por el conocimiento de dicha realidad, intentan por todos los medios posibles su mejoramiento -en el presente caso con la modificación legal- y contribuyen así al más noble de todos los esfuerzos: el de participar activamente en el largo y siempre inacabado proceso que tiende al perfeccionamiento del ser humano, de sus instituciones y de las normas que los reglamentan.

1.- EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES DE 30 DE DICIEMBRE DE 1979.

Consecuente con lo afirmado en el sentido de que toda reforma fiscal lleva en su origen un importante cúmulo de ideas que la hacen portar un espíritu de equidad e igualdad social, tendré que decir, asimismo, que muchas veces ese espíritu que se pretendió se impusiera sobre cualquier otra cosa, se ve olvidado en la aplicación de la norma legal que se invoca.

En el caso del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, modificado por la Ley que Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de diciembre de 1979, tenemos que su aplicación, literal en la mayoría de los casos por parte del Tribunal Fiscal de la Federación, no se realiza atendiendo al verdadero sentido del precepto y a las causas que originaron su reforma.

Por lo anterior, se hace necesario el análisis de los motivos que llevaron al legislador a aprobar una reforma fiscal, en la que específicamente se modificó el artículo invocado, de tal modo que de los mismos, podamos desentrañar el verdadero espíritu que el titular del Ejecutivo de la Unión trató de imponer a su iniciativa de reformas y que explica en la siguiente exposición de motivos:

"México, D.F., a 26 de noviembre de 1979.- El Secretario, profesor Enrique Olivares Santana".

"C.C. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-  
Presentes"

"El Ejecutivo de mi cargo, con fundamento en los artículos 71 fracción I y 72 inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes somete a la consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal".

"Atendiendo a que la recuperación de la economía nacional exige que se tomen medidas encaminadas a su consolidación, es necesario proponer modificaciones a las leyes impositivas que permitan proseguir la reforma fiscal que se ha empeñado el Ejecutivo para el mejoramiento del sistema fiscal del país en beneficio de los contribuyentes".

"Destaca, principalmente, el esfuerzo que está realizando el Gobierno Federal para mejorar la capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras más necesitadas, promoviendo la desgravación de los primeros niveles de la tarifa del Impuesto sobre la Renta a las personas físicas, con el propósito de mantener los beneficios derivados de los incrementos salariales, reducciones que, en conjunto, importan más de diez mil millones de pesos al liberar la carga impositiva hasta en un 30%".

"El sacrificio fiscal antes enunciado, se complementará con las adecuaciones, cuyos motivos se dan a conocer a continuación".

#### "CODIGO FISCAL"

"Las modificaciones que se propone introducir a este ordenamiento, tienen como propósito complementar la estructura legal de los nuevos impuestos que modernizan nuestro sistema fiscal".

"Responden a ese propósito las adecuaciones que se propone introducir a las reglas del domicilio, a las exenciones, a la devolución de cantidades por conceptos distintos al pago de lo indebido, a la generalización de algunas instituciones que han demostrado su eficacia para apoyar las funciones de la autoridad fiscal como es el caso del cobro provisional por omisión en la presentación de declaraciones".

"La modernización del sistema fiscal, se funda en el establecimiento de impuestos autoliquidables, puesto que la vida moderna exige que sea el propio particular el que determine y liquide el monto de sus obligaciones. Consecuente con este principio, las modificaciones al Código Fiscal buscan complementar el sistema de facilidades a los contribuyentes para que den correcto cumplimiento a sus obligaciones". (1)

"Así se proponen algunas modificaciones al artículo 84-A para establecer las prohibiciones de imponer multas por períodos iliquidables, creándose un aliciente adicional para la regularización de la situación fiscal de algunos Causantes".

"Con objeto de precisar los efectos de la formulación de dictámenes de estados financieros, la iniciativa establece que los mismos deberán ajustarse a las normas que señalen las disposiciones fiscales, con ello se da certeza al contribuyente que decida optar porqué sus estados financieros sean dictaminados por contador público y al propio profesional, quien se ajustará a reglas ciertas y precisas".

"Se introducen algunas adaptaciones a las figuras de prescripción y de la extinción de facultades de las autoridades fiscales que son exigidas por la naturaleza misma de dichas instituciones".

"De esta manera se prevé la posibilidad de que prescriban en el lapso de cinco años aquellos créditos derivados de devoluciones a que tenga derecho conforme a la ley y que no deriven precisamente del pago de lo indebido".

(1) El subrayado es nuestro.

"Considerándose que la extinción de facultades de la autoridad sólo puede ocurrir cuando no se ha ejercido en el término establecido por la ley, la iniciativa señala, expresamente, el efecto lógico y jurídico que se produce cuando las facultades se han ejercido en tiempo, o sea, que simplemente no se consuma la extinción. Asimismo, se aclara que si la resolución se deja sin efecto como consecuencia del ejercicio de un medio de defensa legal, el término para que la autoridad pueda reponer, el acto comienza a partir de la fecha en que se notifique a la propia autoridad la resolución definitiva de la controversia".

"A fin de que los particulares que han intentado un medio de defensa legal puedan promover la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución con toda oportunidad, se propone que la acción de cobro se inicie una vez transcurrido un plazo de cinco días a partir de la fecha en que el crédito se hizo exigible".

"Complementan las reformas al Código Fiscal algunas modificaciones al procedimiento contencioso que se hacían necesarios, con objeto de evitar ciertas cargas procesales a los particulares. Este es el caso del artículo 193, a fin de que sólo se presenten copia de los documentos que el actor exhiba en juicio para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o para la autoridad que emitió la resolución, si no depende de la mencionada Secretaría". (2)

De la transcripción que antecede, es necesario tomar en consideración que, aún cuando en forma expresa no se numera ni especifica un motivo por cada reforma propuesta, si se

(2) El subrayado es nuestro.

desprende que con ella se pretendió crear en el ánimo del legislador, el convencimiento de que las modificaciones puestas en su conocimiento persiguieron un alivio en las cargas, específicamente procesales, a los particulares, en el momento en que intentarían la vía de defensa que da inicio al procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal.

Efectivamente, por un lado, señala la exposición, se pretendió complementar un sistema de facilidades a los contribuyentes a efecto de que den correcto cumplimiento a sus obligaciones, o sea, que las facilidades que se otorgaron no se limitan al simple cumplimiento de las obligaciones tributarias, que en último de los casos, el Estado en ejercicio de su soberanía y de la Ley, aún en forma coercitiva las haría cumplir, sino también a los de tipo procesal como complemento a las reformas del Código Fiscal de la Federación, se insiste con objeto de evitar ciertas cargas procesales a los particulares, y así obtener una pronta

solución a los conflictos fiscales en los que de su solución depende, las más de las veces, que el Estado obtenga o no ingresos cuya legalidad se puso en discusión.

Por tanto, se puede concluir que la reforma sufrida por el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación nunca fue aprobada con la intención de crear trabas procesales a los particulares, sino que por el contrario, buscó siempre crear un ambiente de seguridad legal para el particular que defiende su derecho.

Ahora bien, el Tribunal Fiscal de la Federación ha opinado, en total contradicción con la actitud que recientemente ha asumido, que no es posible desatenderse de la intención declarada por la autoridad legislativa cuya consecuencia fue el dictar una disposición de carácter general y aplicar literalmente un precepto, en el caso concreto, el artículo 178 del Código Fiscal de la Federa-

ción,obstruyendo inicialmente la actividad de un particular que pretende el ejercicio de un derecho legal y administrativamente concedido, y que es la aplicación de conocimientos del Derecho al servicio de otro particular que no los posee, pero que sin embargo los necesita para una adecuada defensa de su causa puesta en controversia, y que en último de los casos, sería el soporte de todas las consecuencias legales, trayendo como resultado la dilación y entorpecimiento de la solución del conflicto fiscal, en oposición al espíritu e intención de la reforma, que es otorgar una mayor facilidad a los particulares para la defensa de sus derechos y una seguridad por parte del Estado respecto de los ingresos que pudiera o no obtener.

A manera de ejemplo, y sin que ello signifique que no existen otras opiniones, me permito transcribir algunos criterios sustentados por el Tribunal Fiscal de la Federación, en apoyo a lo anteriormente expuesto.

"EXPOSICION DE MOTIVOS.- Procura elementos para la investigación auténtica de la ley al expresar la opinión de los legisladores, mismos que elaboraron el precepto normativo, y no es posible desatenderse de la intención expresamente declarada de la autoridad legislativa que recibió y admitió

una iniciativa de ley y en vista de ello, dictó una disposición de carácter general. (Exp. 5940/938, marzo 7, 1939. R.T.F., año III, t. IV, números del 25 al 36, de enero a diciembre de 1939, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, D.F., 1939, pág. 44)".

"EXPOSICION DE MOTIVOS.- Si bien no es ley, cabe tenerla en cuenta, pues es bien sabido que, además de la interpretación literal, existe la interpretación auténtica que se desprende de la opinión de los mismos legisladores que han elaborado el precepto normativo, y no es posible desatenderse de la intención expresamente declarada de la autoridad legislativa, que recibió y admitió una iniciativa de ley, y en vista de ello, dictó una disposición de carácter general. (Exp. 5698/938, agosto 21, 1940, R.T.F., año IV, números 37-48, enero a diciembre de 1940, pág. 57)".

"LEYES TRIBUTARIAS.- Uno de los principios que norma su aplicación consiste en interpretarlas, acomodándolas a sus fines propios, por lo que para el efecto, deben tenerse en cuenta las exposiciones de motivos correspondientes (R.T.F., junio de 1937. Resolución de 14 de junio de 1937, Exp. 636/937, pág. 1803)".

"INTERPRETACION DE LEYES.- Las normas que las integran deben entenderse en forma armónica, o sea, relacionándolas unas con otras, a fin de no dar a un precepto aislado un alcance indebido, por la sola circunstancia de que dicho precepto haya empleado determinada palabra sin hacer distingos". (3)

- (3) Fernández y Cuevas, José M. Jurisprudencia en Materia Fiscal. Ed. Jus. pág. 66.

"APLICACION ESTRICTA.- Debe tenerse en cuenta, al respecto, que excepción hecha de las normas de Derecho Tributario que establecen cargas a los particulares y que son de aplicación restrictiva, conforme al párrafo segundo del artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, las demás prevenciones contenidas en dicho ordenamiento pueden ser interpretadas por cualquier medio propio de la hermenéutica jurídica. Mario Pugliesse, en su obra Derecho Financiero, dice: "En todos esos casos corresponde al intérprete, que puede ser un funcionario, un juez, un jurisperito, o bien, un simple estudioso cualquiera, atribuir a la norma tributaria la significación que esté más en consonancia con la naturaleza, con su fin práctico y jurídico, con las condiciones del medio ambiente en el que aquélla debe actuar. Surge así el problema muy discutido de la interpretación de las normas tributarias al cual dedicaremos breves comentarios. Según una tradición que dominó mucho en el pasado y que todavía impera, las leyes tributarias no podrían ser interpretadas con todos los medios de interpretación de que se vale el jurista cuando está frente a normas de Derecho Común. En particular, no sería posible hacer uso en el Derecho Tributario de la interpretación extensiva y de la analógica... Esta afirmación se funda sobre el concepto de que las leyes tributarias serían excepcionales, por restringir el libre ejercicio de algunos derechos... Esta teoría es errónea. Las leyes tributarias no son en nada excepcionales, sino más bien leyes normales, pues regulan el cobro de los tributos necesarios para la vida del Estado. Por otra parte, no es ni siquiera verdad que las normas de Derecho Tributario sean restrictivas de los derechos de los ciudadanos. Dejando aparte estos principios erróneos, debemos afirmar que también las leyes tributarias pueden ser interpretadas con cualquier medio adecuado y apropiado al caso sometido al examen del intérprete, quien debe considerar las normas tributarias desde un punto de vista objetivo, absteniéndose de cualquier perjuicio contra el Fisco o en favor de él". (Exp. 2013/944, 2 de julio de 1945. R.T.F. año IX, números 97 al 108, enero a diciembre de 1945, pág. 163 a 165)".

2.- EL ARTICULO 178 REFORMADO DEL CODIGO FISCAL DE  
LA FEDERACION.

Hasta antes de la reforma sufrida por el Código Fiscal de la Federación en diciembre de 1979, el artículo 178 de este ordenamiento contemplaba la posibilidad de que cualquier persona, sin reunir requisito legal alguno pudiera, limitativamente, recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas, alegar e interponer recursos en el procedimiento contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El ejercicio de tales derechos se hacía en forma sencilla, tomando en consideración que la interpretación del artículo en cuestión no representaba mayor problema, puesto que el magistrado instructor, conocedor del conflicto en los términos del artículo 199 del propio Código Fiscal, sin mayor objeción, reconocía la autorización otorgada en el cuerpo de la demanda inicial. Sirva de ejemplo la siguiente transcripción del auto de admisión de demanda dictado por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal en estudio, el día 8 de febre-

ro de 1977 en el juicio de nulidad número 1033/77, y que a la letra dice:

"México, Distrito Federal, a 8 de febrero de 1977.- A sus autos el escrito de 26 de enero último, del señor Eduardo Henkel, representante de Fisher Governor de México, S.A. En los términos del escrito de cuenta, tengase al compareciente con la personalidad con que se ostenta, misma que acredita debidamente con la copia certificada del testimonio de la escritura de poder número 41859, de 10. de julio de 1975, pasada ante la fé del Notario Público No. 4 de la Ciudad de Toluca, México, que acompañó, demandando la nulidad de la resolución contenida en el proveído número 106031 folios 1269701/702, oficio 529-V-1-(18)-96166 de 29 de noviembre de 1976, emitida por la Procuraduría Fiscal de la Federación, Departamento de Sanciones Fiscales.- Con fundamento en los artículos 192 del Código Fiscal de la Federación y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se ADMITE LA DEMANDA y con las copias simples exhibidas de la misma, córrase traslado a la Procuraduría Fiscal de la Federación y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando emplazadas para que la contesten dentro del término de ley, acompañándosele a esta última una copia simple de los documentos anexos a la demanda.- Se aceptan las pruebas que se ofrecen; respecto a la instrumental de actuaciones señalada con el número 5 del capítulo de pruebas de la demanda, gírese atento oficio a la Dirección General del Impuesto sobre la Renta a efecto de que se sirva remitir el expediente FGM-630114.- Tiéndose (SIC) como domicilio para oír notificaciones el indicado y como autorizados para oírlos a las personas que se proponen.- Se señala para que tenga lugar la audiencia de ley las DOCE HORAS TREINTA MINUTOS DEL DIA VEINTIOCHO DE JULIO PROXIMO, debiéndose turnar los autos al C. Magistrado Instructor que suscribe.- NOTIFIQUESE.- Lo acordó y firma el C. Magistrado Instructor, Lic. J. Eucario Lascano López.- Doy Fe." (4)

(4) El subrayado es nuestro.

De esta forma los litigantes, concededores de las reglas legales del procedimiento contemplado en el Código Fiscal y supletoriamente en el Código Federal de Procedimientos Civiles, podían procurar que el mismo se agilizará, conociendo en forma oportuna todas las decisiones de la Sala correspondiente y promoviendo para su pronto desahogo y cumplimiento.

Señalaba el artículo 178, lo siguiente:

ARTICULO 178: "Las partes podrán autorizar por escrito a persona que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos".

Como mencionamos, la interpretación del artículo que se comenta, no ofreció, hasta antes de las reformas, problema alguno. Sin embargo, a partir de estas reformas, la conducción del procedimiento para la solución del litigio se hizo problemática y difícil.

Es sabido dentro del ambiente del litigio en cualquiera de sus ramas y aún dentro de la judicatura, que de

hecho nunca la persona física o la persona moral con su representante más directo, los que las defienden ante los tribunales concedores de la controversia, sino los asesores legales que los propios particulares seleccionan tomando en consideración razones estrictamente individuales. Estos asesores son los que vigilan y ponen al juicio en estado de resolución.

La falta de interés, la negligencia o los obstáculos derivados del propio juicio, traen aparejada una lógica consecuencia; el retraso en la solución del litigio, o la pérdida total del juicio.

En el presente caso, es precisamente una causa derivada del procedimiento contencioso la que evita la conclusión pronta y rápida de la controversia, tal causa es el impedimento del magistrado instructor que en el momento de admitir una demanda no reconoce en el juicio autorización para promover dentro de los límites legales, y como resultado la imposibilidad física de revisar, estudiar y, en su caso, contestar argumentos expuestos en constancias integradas al expediente iniciado.

Los impedimentos que comentamos son derivados, en todos y cada uno de los casos de la interpretación equivocada que del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación hacen los magistrados integrantes de las diversas Salas del Tribunal Fiscal Federal.

La redacción actual del precepto a estudio señala lo siguiente:

"Artículo 178: Los particulares que sean parte podrán autorizar por escrito a Licenciado en Derecho que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos".

La substitución de "persona" por "Licenciado en Derecho" es realmente el origen del problema de interpretación que trato de exponer, sin importancia para algunos, relevante para otros, intrascendente para los más, pero que en lo personal, despertó la inquietud y el miedo incluso -derivado esto último de pensar que tal vez el manejo de muchos preceptos más se haga de igual forma-. Inquietud, por - que en el fondo tal vez es ésta la única oportunidad de analizar con un poco de profundidad el verdadero sentido y alcance de la palabra que legalmente está reglamentada, "Licenciado en Derecho", misma que representa el apoyo al ejer-

cicio de una actividad en la que pretendo desenvolverme tratando de respetar en lo más posible los ideales que la sustentan.

Efectivamente, el problema que se plantea es dilucidar los alcances legales de la frase "Licenciado en Derecho", y la posibilidad de que la misma, utilizada en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, no sólo comprenda a la persona amparada por una Cédula Profesional, sino incluso a aquellas que apoyan su actividad en autorizaciones que sin ser las llamadas cédulas, son documentos que no limitan de ninguna forma el ejercicio del Derecho. Me estoy refiriendo a las autorizaciones (cartas) otorgadas a los pasantes en Derecho.

A.- Su interpretación y su relación con la representación.

Ya anteriormente se expuso que de la interpretación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, se desprende la existencia de un representante, el cual ejecuta actos en nombre y por cuenta del dominus del negocio, de la parte que soportará legalmente las consecuen-

cias de la resolución que recaiga en forma definitiva en el juicio, pero esta representación que se lleva a cabo con la única y exclusiva finalidad de obtener una resolución favorable a los intereses de la parte a la que se asesora, debe tener dentro de los límites establecidos en el propio precepto, las posibilidades efectivas y reales para poder realizar los trámites necesarios en el procedimiento; desde el conocimiento de un simple acuerdo de trámite, hasta el que contenga prevenciones para subsanar irregularidades en el mismo y las cuales no podrían ser conocidas por el representante, en virtud de que la notificación de las mismas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 176, en su fracción II, son personales, es decir, sólo la parte directamente interesada o el autorizado reconocido por el Tribunal Fiscal de la Federación podrán recibirla.

El problema existente entre la deficiente e ilegal interpretación del artículo y la representación, es que si aquella pretendida gestión por parte del representante no es reconocida por la Sala que conozca del litigio, en virtud de la falta a su vez de reconocimiento de una autorización concedida, todas y cada una de las gestiones siguien-

tes no tendrán efecto legal alguno en el procedimiento, dejando con esto en un completo estado de indefensión al actor, ya que en ningún momento tampoco podrá ser oído por conducto de una persona que legalmente él autorizó.

Es equívoca la interpretación que se da al precepto cuestionado cuando el Tribunal por conducto de algunas de sus Salas -y digo algunas por que no todas asumen la misma actitud- niega reconocerle a los Pasantes en Derecho autorización que la "parte" le concede, en los términos del artículo 178 multimencionado, desde el escrito de demanda, aún cuando se hayan cumplido los requisitos de carácter administrativo que el propio Tribunal Fiscal impone, para poder intervenir en los litigios iniciados ante él. Y digo que es equívoca la interpretación, por lo siguiente:

El único argumento que sostiene la negativa a que me refiero anteriormente, es el que el "Pasante en Derecho", no es "Licenciado en Derecho".

La tesis que pretendo sostener con el presente trabajo, es que el Pasante en Derecho que cuenta con auto-

rización de la autoridad competente -La Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública- no tiene limitación legal alguna para el ejercicio de la profesión, ya que ni la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. de la Constitución General de la República, ni ningún otro ordenamiento legal que pudiera aplicarse, señala diferencias o limitaciones a las autorizaciones, que sin ser reconocimientos permanentes como lo son las cédulas profesionales, son documentos que amparan el desarrollo de una actividad, en este caso el Derecho, sin limitación alguna, por lo que se puede concluir y afirmar que la persona que obtenga la autorización -la mal llamada Carta de Pasante- correspondiente, es un "Licenciado en Derecho".

En puntos posteriores habré de señalar los preceptos legales cuya relación y correcto entendimiento apoyan lo anteriormente afirmado.

B.- Criterios de aplicación de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación.

En los puntos que anteriormente se han venido estudiando, hemos tratado de introducir en forma por demás sintetizada, las actuaciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de la aplicación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación. En el presente apartado, es mi intención exponer los razonamientos, pretendidamente legales, que me llevaron a la conclusión de que los criterios que actualmente se están imponiendo carecen, si no en su totalidad por lo menos en gran parte, de apoyo y de análisis legales.

Desde luego, los razonamientos a que me refiero están necesariamente relacionados con actitudes plasmadas en autos dictados por los magistrados instructores encargados de poner en estado de resolución un juicio, específicamente en los autos en los que se admite a trámite una demanda correctamente instaurada. Lo anterior se justifica si recordamos que el presente trabajo gira alrededor de lo que efectivamente resuelve el magistrado -negar u otorgar autorización a un pasante en Derecho-, y no sobre presunciones personales.

Por cuestión de orden, me he permitido clasificar en cuatro diferentes grupos sólo algunos de los abundantes autos que en los mismos términos se dictan, tratando en lo más posible que en aquellos queden integrados por lo menos, los emitidos por las Salas Regionales Metropolitanas, es decir, las ubicadas en la Ciudad de México.

#### GRUPO NO. I

En el presente grupo, quedan integrados los autos en los que el magistrado, instructor del juicio iniciado, resuelve suspender el reconocimiento de la autorización otorgada hasta en tanto la Secretaría General del propio Tribunal Fiscal certifique que, en el caso de haber citado números de registro, éstos coinciden con las personas que se señalan en el escrito inicial de demanda. Esto es, que frente al particular demandante le dan efectos al artículo 16, fracción I , punto 14 del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, precepto que ha quedado debidamente reseñado y analizado en puntos anteriores, por lo que para la relación a la que aludo posteriormente, creo necesario recordar los términos de aquélla reseña. (5)

- (5) En igual forma que en el punto número 2 del capítulo anterior, sólo se transcribe la parte del auto que se relaciona con mis argumentos y los datos de identificación del juicio. En todos los casos se trata de autos dictados por admisión de demanda.

1o.- "...Respecto a las personas que se autorizan en el escrito de demanda, gírese oficio a la Secretaría General de Acuerdos de este H. Tribunal, para que informe a esta Sala si efectivamente se encuentran registrados..."

(Segunda Sala, juicio de nulidad número 12102/80).

2o.- "...En cuanto a las personas que autorizan, gírese oficio a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal para que se sirva remitir la certificación correspondiente al registro de los señores..."

(Tercera Sala, juicio de nulidad número 2663/80).

3o.- "...Tan pronto se reciban las constancias de registro de las personas mencionadas en la demanda, se acordará lo procedente..."

(Tercera Sala, juicio de nulidad número 9543/80).

4o.- "...Respecto a las personas autorizadas en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación y atento a lo preceptuado en dicho numeral, gírese atento oficio a la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, para que se sirva informar si dichas personas se encuentran registradas como Licenciado en Derecho, una vez hecho lo cual se acordará lo conducente..."

(Tercera Sala, juicio de nulidad número 493/80).

La legalidad de la postura asumida y respaldada por lo anteriormente transcrito, es sin duda cuestionable por lo siguiente:

Como es de observarse, sin mayor consideración suspenden el reconocimiento de la autorización que en ejercicio de una facultad legalmente concedida se otorga a determinadas personas al inicio del juicio. La omisión de argumentos es obvia, por la falta absoluta de preceptos legales que apoyen tal circunstancia.

En efecto, de la revisión detallada a los ordenamientos legales que sostienen la actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación; Código Fiscal de la Federación, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Federal de Procedimientos Civiles, este último aplicado supletoriamente, no se desprende que el juzgador -en el presente caso el magistrado instructor- tenga facultades para desconocer, aún temporalmente, la autorización concedida de acuerdo a lo establecido en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, ni sobre la base de que la misma se otorgará en el momento de tener a la vista una certificación que es derivada de un precepto reglamentario que no impone ninguna obligación a los particulares.

Por lo tanto, en forma totalmente ilegal, desvían el sentido del precepto reglamentario a que me he estado refiriendo, pretendiendo que la facultad potestativa consagrada en el artículo en favor de los litigantes, se revierta y opere en su contra en el procedimiento contencioso.

La afirmación personal, categórica en todos los sentidos, es que no existe obligación a cargo de los litigantes de solicitar un número en el registro controlado por la Secretaría General del Tribunal. Por lo mismo, no es admisible tampoco que este órgano jurisdiccional, retarde el reconocimiento de la multireferida autorización hasta en tanto no se emita una certificación que legalmente no debe tener ningún efecto.

Aún más incoherente e ilegal encontraremos esta muestra de decisiones jurisdiccionales, al encontrar que en algunos casos (punto número 4 anterior) se afirma sin restricción alguna, que es el propio artículo 178 del Código Fiscal de la Federación el que señala como requisito indispensable la comprobación de un registro, que seguramente no pasó por la imaginación de quienes propusieron la reforma a tal precepto.

El Tribunal Fiscal de la Federación personalizado en sus magistrados, debe tener especial cuidado y atención en interpretaciones de preceptos legales que, como la anterior, puede hacer pensar que la capacidad demostrada durante los años que lleva de funcionar, empieza a decaer en aras de un desahogo acelerado de los juicios radicados en él. La impartición de justicia, a mi entender, no se refleja con el manejo de los números, considerables por cierto, expuestos en cada uno de los informes anuales de labores, sino por la persecución constante del verdadero sentido de la Ley. La conjunción es lo óptimo, pero en su imposibilidad debe reconocerse que esta última es la que debe prevalecer.

#### GRUPO NO. II

En el grupo cuyo análisis se inícia, se integran los criterios basados en un reconocimiento exclusivo a los "Licenciados en Derecho" con registro, omitiendo el correspondiente a los demás autorizados en la demanda.

10.- "... más no así a los pasantes en derecho..."

(Sexta Sala, juicio de nulidad número 4066/80).

20.- "...y por autorizados en los términos del artículo 178 reformado del Código Fiscal de la Federación a los C.C. Licenciados ..., en cuanto a la autorización de los C.C. ... dígase a dichas personas que una vez que acrediten ante este Tribunal con la documentación correspondiente que son Licenciados en Derecho se acordará lo conducente..."

(Segunda Sala, juicio de nulidad número 7272/80).

30.- "...Se tienen por autorizadas a las personas que se indica, en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, a excepción de los C.C. ..."

(Sexta Sala, juicio de nulidad número 8666/81).

40.- "...En los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación téngase por autorizados a los C.C. Licenciados..."

(Tercera Sala, juicio de nulidad número 16253/81).

50.- "...En cuanto a la autorización de los C.C. Pasantes en Derecho ...conforme a lo dispuesto en el artículo 178 reformado del Código Fiscal de la Federación, dígase a dichas personas que una vez que acrediten ante esta Sala ...que son Licenciados en Derecho se acordará lo conducente..."

(Segunda Sala, juicio de nulidad número 12472/80).

De la lectura de los criterios antes transcritos, se observa claramente que el magistrado instructor única y exclusivamente reconoce la autorización concedida a la luz de lo establecido en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, respecto de las personas que las partes señalan como "Licenciados", sin embargo, omiten cualquier mención de las señaladas como "Pasantes" con autorización que quedó debidamente inscrita en su ilegal registro, y cuando hacen referencia a ellos, requieren la comprobación de que efectivamente son "Licenciados en Derecho".

La posición anterior es totalmente absurda, pues por un lado, como se mencionó en el grupo anterior, requieren un registro sin fundamento legal alguno, y a las personas que lo adquieren, por el hecho de ser pasantes, se les niega la autorización, aún cuando como se ha dicho, obtienen el número de registro que le solicitan. Por otro lado, se desprende también que no obstante que el pasante en Derecho cita en la demanda inicial de nulidad el número correspondiente, simple y sencillamente dejan de tomar en cuenta tal circunstancia y requieren la demostración de que se es Licenciado en Derecho.

Precisamente, con la anterior actitud es con la que se comprueba que el Tribunal Fiscal de la Federación distingue equivocadamente las facultades para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, que tiene una persona con cédula (autorización definitiva) y otra con autorización temporal (pasante).

En efecto, es mi intención en capítulo posterior, dejar establecido que si un pasante en derecho tiene una autorización, aún temporal, concedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, está en pleno ejercicio de la profesión por el tiempo concedido y, por lo tanto, legalmente no existe distinción entre la actividad que se desempeña con una cédula o con una carta temporal, como lo pretenden los magistrados en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior, como anteriormente lo he mencionado, tan sólo es una falta de estudio un poco cuidadoso al precepto legal comentado, omisión que en lo personal no entiendo, en virtud de que se sabido que los magistrados tienen conocimiento de observaciones hechas por liti-

gantes a sus secretarios, en relación a la anterior cuestión, por lo que si existiera interés por parte de ellos para dilucidar correctamente los alcances de la frase "Licenciado en Derecho" inserta en el artículo 178 del Código Tributario, existiría alguna posición más general y menos contradictoria.

Por supuesto, lo anterior no se ha llevado a cabo, de ahí que el resultado sea una serie de interpretaciones absurdas, ilegales y contradictorias.

#### GRUPO NO. III

En el presente grupo se integran los acuerdos dictados por diversas Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, en los que se resuelve suspender el reconocimiento de la autorización concedida en la demanda inicial de nulidad de diversas personas que al efecto se señalan, hasta en tanto las mismas acrediten ante ese órgano jurisdiccional haber cumplido con los requisitos que establece la Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, para el ejercicio de la Profesión de Licenciado en Derecho.

10.- "...manifiéstese al promovente que respecto de la autorización que hace en favor de distintas personas en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, una vez que éstas acrediten haber cumplido con los requisitos de la Ley de Profesiones, se acordará lo conducente..."

(Cuarta Sala, juicio de nulidad número 12574/81).

20.- "...Una vez que los C.C. ...acrediten ante ésta Sala el legal ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, se les tendrá por autorizados para los efectos indicados..."

(Primera Sala, juicio de nulidad número 6411/80).

30.- "...Previamente a tener por autorizados en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación a las personas mencionadas, deberán acreditar estar en el legal ejercicio de la profesión de Licenciado..."

(Cuarta Sala, juicio de nulidad número 6234/81).

40.- "...Indíquese a la parte actora que tendrá por autorizado para tal efecto en los términos del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación a los C.C. Licenciados ...así como a los Pasantes en Derecho..., una vez que hayan acreditado estar en legal ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho..."

(Primera Sala, juicio de nulidad número 2641/80).

50.- "...hágase saber al promovente que a fin de que se tengan por autorizadas a las personas señaladas, en el escrito inicial de demanda, deberán acreditar

ante esta Sala que se encuentran en el legal ejercicio de la profesión de Licenciados en Derecho..."

(Primera Sala, juicio de nulidad número 10871/81).

Las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación, al dictar los acuerdos que anteriormente han quedado transcritos, y algunos otros cuya naturaleza es exactamente la misma, se olvidan por completo que uno de los principios que rigen el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, lo es el principio de legalidad, derivado éste sin duda del ejercicio de la competencia exclusiva señalada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo a las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica referida en el párrafo anterior, específicamente en el artículo 23 en todas sus fracciones, el Tribunal Fiscal de la Federación tiene delimitado expresamente el ámbito de su competencia. Pudiera pensarse que dentro de este ámbito está el interpretar disposiciones legales expuestas en diferentes ordenamientos vigentes, lo que no se puede pensar, y aceptarlo sería un error, es que tal inter-

pretación traiga como resultado el pretender comprobar el cumplimiento de requisitos establecidos en aquellos ordenamientos, cuando no existe una facultad expresamente concedida para ello.

Los acuerdos que en el presente grupo se integran, señalan que no se reconocerá la autorización hasta en tanto no se demuestre ante el propio Tribunal que se cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Profesiones. Lo anterior es totalmente absurdo ya que por una parte, la única institución pública facultada para requerir el cumplimiento de requisitos establecidos legalmente para el adecuado ejercicio de una profesión, lo es la Secretaría de Educación Pública por conducto de su Dirección General de Profesiones y, por otra parte, el Tribunal Fiscal de la Federación en ninguna forma tiene competencia para establecer con qué medios o documentos podrá acreditarse que se cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Profesiones.

Ahora bien, si la intención de los magistrados al dictar sus acuerdos fue el que los litigantes comprobaran con la autorización correspondiente el pleno ejercicio

de la profesión, tal actitud es, como anteriormente ha quedado demostrado, total y absolutamente incongruente, ya que si como normalmente se efectúa se citan los números de registro, están los juzgadores en la obligación de reconocer los términos del registro que el Tribunal integra y que los mismos en forma ilegal requieren.

#### GRUPO NO. IV

A continuación se transcriben algunos criterios sustentados por las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal en estudio, en los que se resuelve en forma totalmente inexplicable limitar los alcances que tiene el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación.

1o.- "...Ténganse como autorizadas para oír notificaciones a las personas que señala en el proemio de su demanda..."

(Primera Sala, juicio de nulidad número 6461/81).

2o.- "...y por autorizadas para oír notificaciones y recibir documentos a las personas que se citan en la demanda..."

(Cuarta Sala, juicio de nulidad número 6084/81).

3o.- "...Téngase como domicilio para oír notificaciones ...y por autorizados para recibirlas... a los C.C. Licenciados..."

(Quinta Sala, juicio de nulidad número 1865/80).

4o.- "...Como domicilio para oír y recibir notificaciones ...y por autorizados para recibirlas a los profesionales que cita..."

(Cuarta Sala, juicio de nulidad número 9514/80).

Recordemos que el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, reformado a partir de diciembre de 1979, expresa que los licenciados en Derecho autorizados en un escrito de demanda conforme al propio artículo, estarán facultados para recibir notificaciones, hacer promociones de trámite, ofrecer y rendir pruebas y alegar e interponer recursos.

Sin duda la intención del legislador al establecer esta serie de facultades, fue la de promover una mayor intervención en el trámite del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de las personas que asesoraran profesionalmente a las partes promoventes.

Si como ha quedado anteriormente plasmado, el único criterio unánime sobre este punto del Tribunal lo es que, él mismo tenga que reconocer mediante sus acuerdos la autorización concedida en los términos del precepto legal que se viene comentando, lo correcto sería que tal reconocimiento se hiciera respecto de todas y cada una de las facultades otorgadas en el propio artículo 178.

Por lo anterior, es inentendible que los acuerdos que se dictan reconociéndose la autorización otorgada por el promovente se limite, como se desprende de la lectura de los autos transcritos, única y exclusivamente a recibir notificaciones.

La poca experiencia que en lo personal he podido desarrollar como litigante en el Tribunal Fiscal de la Federación, me ha demostrado el celo, algunas veces excesivo, con que los Secretarios de los señores Magistrados pretenden instruir el procedimiento de un juicio de nulidad. Lo anterior quiere decir que, para efectuar el análisis de todas y cada una de las promociones presentadas para el correcto desahogo del litigio, se revisan con un interés a

veces demasiado inquisitivo, a efecto de corroborar que tales promociones sean presentadas por personas con facultades debidamente otorgadas y reconocidas.

Por lo anteriormente mencionado, me atrevo a afirmar que por el hecho de que en el auto en el que se tiene por reconocida una autorización ésta se haga única y exclusivamente para recibir notificaciones, en la interposición de un recurso por ejemplo, éste será desechado debido a la falta de reconocimiento expreso de esta facultad en el auto de admisión de demandas.

Por supuesto, los promoventes de los juicios de nulidad que actualmente se encuentran en trámite en el Tribunal Fiscal de la Federación, no pueden estar supeditados a que la aceptación de actuaciones esté condicionada por acuerdos que han sido dictados en contravención al propio artículo 178.

La conclusión al presente punto es que si los señores magistrados reconocen una autorización, no la limiten sino que la reconozcan de acuerdo a los términos del precepto legal, cuyo estudio hemos pretendido efectuar.

C.- El efecto negativo de los diversos criterios de aplicación.

De todo lo anteriormente comentado sin duda se puede concluir que efectivamente existe una total falta de atención al verdadero sentido del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, aún después de intentar analizar las actitudes tomadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y consecuentemente pretender demostrar su ilegalidad, subsiste una interrogante: ¿cuál es el efecto real de tales actitudes en el procedimiento contencioso iniciado?

Antes de responder a la pregunta formulada anteriormente, permítaseme manifestar que el sólo hecho de que, a mi entender, se haya demostrado que los criterios sustentados por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación respecto de la aplicación del artículo 178 referido son ilegales y carentes de razón, haría innecesario el detallar el efecto negativo que conlleva la aplicación de tales criterios, pues de por sí ya integra una violación al principio de legalidad que rige la actividad jurisdiccional de aquel ór-

gano y, por tanto, una circunstancia que estimo yo debfa tomarse en consideración por todos aquellos que pregonan la limpia trayectoria que sin duda tiene el Tribunal.

Independientemente de que las actitudes analizadas constituyen ya una llamada de atención sobre el continuo accionar de la institución en estudio, existe ciertamente una consecuencia que afecta directamente a una persona que por una decisión cuestionable de una autoridad administrativa, se atreve a proponer se dilucide su legalidad en el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si partimos del principio que establece que lo hecho por el procurador se entiende hecho por la parte -factum procuratoris, factum partis-, y si además añadimos que, en el caso de litigios iniciados ante Los Tribunales, los procuradores son normalmente los peritos en Derecho, tenemos que, retornando al caso específico del Tribunal Fiscal de la Federación, si no se reconoce autorización a los asesores legal y potestativamente designados, la posibilidad de defender oportunamente la causa puesta en controversia se limita considerablemente al estar impedidos a actuar en el momento en que así lo estimen necesario.

En tal virtud, si el procurador -llámese autorizado- no interviene con oportunidad en el procedimiento con un alegato, una promoción o una prueba por encontrarse caprichosamente impedido por el Tribunal, el resultado puede ser el retardo innecesario o la pérdida total del juicio, circunstancia ésta que es común no sólo en el Tribunal Fiscal, sino en algunos otros Órganos jurisdiccionales en donde la causa no es la falta de reconocimiento de una autorización, más bien, la falta de atención de los asesores. Este H. Sínoo dará fe de lo antes afirmado, por la innegable experiencia que sin duda los que lo integran en forma personal poseen.

3.- EL ARTICULO 178 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN RELACION CON LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.

La libertad de trabajo es una de las garantías que más contribuyen a la realización íntegra del ser humano. Generalmente el individuo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincracia, con sus inclinaciones personales, aptitudes, gustos, etc. Por consecuencia, - la posibilidad de poder escoger la labor que el propio individuo piensa ejercitar constituye el medio para conseguir los fines que se ha propuesto.

" Cuando al hombre le sea impuesta una actividad que no se adecúe a la teleología que ha seleccionado, no sólo se le imposibilita para ser feliz, para desenvolver su propia personalidad, sino que se le convierte en un ser abyecto y desgraciado. ( 6 )

Atenta al propósito de que todo individuo que forma parte de un conglomerado social debe perfeccionarse, teniendo efectivamente la libertad de efectuar la actividad que

( 6 ) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México, D. F. 15a. Ed. P. 307.

más le satisfaga, nuestra Constitución General de la República consagra, en su artículo 5o., la libertad de trabajo en los siguientes términos : " A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. " ( 7 )

Como se desprende de la lectura del artículo constitucional transcrito, la libertad tiene una limitación en cuanto a su objeto : se requiere que la actividad, comercial, industrial, profesional, etc. sea lícita.

Ahora bien, podemos determinar que el concepto licitud de un hecho, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1830 del Código Civil, aplicado a contrario-sensu, corresponde a aquel que no es contrario a las Leyes de orden público o a las buenas costumbres. En el presente caso, la licitud en el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, radica en que la misma se lleve a cabo atendiendo a las dis -

- ( 7 ) Esta libertad se regulaba por los artículos 4 y 5 de la Constitución. El contenido del primero de estos preceptos fue trasladado al segundo según Decreto de 27 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año. Según tal decreto, el artículo 4o. Constitucional proclama la llamada "igualdad jurídica entre el varón y la mujer. "

posiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, la cual, si se toma en cuenta que en su aplicación inciden intereses del Estado como entidad soberana y la so - ciedad, es una norma de orden público.

Congruente con lo anterior, resulta que si la actividad que presta una persona a otra, asesorándola y re - presentándola dentro de los límites que la Ley establezca, reúne los requisitos que la Ley de Profesiones impone, tene - mos que cualquier oposición para el libre ejercicio de aqué - lla actividad, apoyada en una disposición legal diferente, sería incorrecta, con tintes francamente inconstitucionales.

En el transcurso de la presente tesis, ha si - do mi intención demostrar que el Tribunal Fiscal de la Fede - ración, al dictar sus resoluciones en las que no admite el reconocimiento de facultades concedidas legalmente a una per - sona, cae en lamentables contradicciones y actitudes ilegales, cuyo resultado es impedir el ejercicio de una actividad lici - tamente reconocida.

Lo peor del caso radica en el hecho de que, ob -

servada tal circunstancia por el órgano jurisdiccional referido, ni siquiera intente apoyar su razonamiento en disposiciones legales que estime pudieran relacionarse. La omisión se entiende, no existen tales disposiciones.

En virtud de las anteriores consideraciones, es por lo que en los puntos posteriores que habré de tratar, intentaré aclarar debidamente mi posición en el sentido de que de las disposiciones contenidas en la Ley de Profesiones no se observa una diferencia significativa, en cuanto al ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, entre una persona definitivamente autorizada ( " Licenciado " ) y una temporalmente autorizada ( " Pasante " ), y que por tanto, el Tribunal Fiscal de la Federación al pretender establecer tal diferencia y en consecuencia impedir la intervención de esta última en un juicio iniciado ante él, incurre en una violación constitucional.

A.- Elementos esenciales para el ejercicio de una Profesión.

En el Distrito Federal, con fecha 30 de diciem

bre de 1944, se expidió por el Congreso de la Unión, con fun ciones de legislatura local, la Ley Reglamentaria de los ar- tículos 4 y 5 Constitucionales, que se publicó en el Diario - Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1945.

La Ley en cita sufrió múltiples modificaciones; Así en el artículo décimo primero del decreto que reformó el Artículo 43 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de 23 de diciembre de 1974, se establece que se modifica el - nombre de la Ley para quedar como Ley Reglamentaria del Artícu lo 5o. Constitucional Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, así como los artículos 7, relativo a - la obligación territorial de la Ley; 13 fracción II, que se - refiere al reconocimiento para el ejercicio profesional en los Estados, la cédula expedida por la Secretaría de Educación Pú blica y, consecuentemente, reconocer para el ejercicio profe- sional en el Distrito Federal las cédulas expedidas por los - Estados; 15, que establece la excepción al artículo anterior; 24, que detalla los requisitos para ejercer en el Distrito Fe- deral las profesiones que detalla la propia Ley, y 44, que tra

ta de la Constitución de los Colegios de Profesionistas.

Anteriormente, mediante Decreto de 31 de diciembre de 1973, publicado en el Diario Oficial de 2 de enero de 1974 se reformaron los artículos 3, que previene la obtención de una cédula con efectos de patente; 8, que establece las condiciones para obtener un título profesional; 10, que se refiere a las Instituciones autorizadas que deben expedir los títulos profesionales; 13, que prevee que la Secretaría de Educación Pública podrá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de los Estados para la unificación del registro profesional; 65, que detalla las sanciones a que será acreedor la persona que desarrolle actividad profesional cuyo ejercicio requiera título, sin obtener su registro; 67, que contempla la facultad de la Dirección General de Profesiones para cancelar las inscripciones de títulos profesionales, instituciones educativas o colegios de profesionistas; 68, que establece el caso en que los profesionistas no podrán cobrar honorarios y 73 que concede acción popular para denunciar a quien ejerza sin título o cédula.

" Además de obedecer al imperativo Constitucional consignado en el artículo 4 de la Ley Suprema ( actualmen

te artículo 5 ) la expedición del mencionado ordenamiento ( Ley de Profesiones ) respondió al designio de colmar una necesidad de profilaxia social en el ambiente profesional - para dignificar el ejercicio de las profesiones... " ( 8 )

Es precisamente este cuerpo de ordenamientos legales el que viene a regular en exclusiva el ejercicio de - las profesiones, y en el caso que nos interesa, la profesión de Licenciado en Derecho.

A.- Elementos esenciales para el ejercicio de una Profesión.

De acuerdo a lo contenido por el artículo 24 - de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de la - propia ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto, o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de - tarjetas, placas, insignias o de cualquier otro modo. Señala el artículo que no se reputará ejercicio profesional cualquier

( 8 ) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México, D. F. 15a. Ed. P. 323.

acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato.

Congruente con la anterior disposición, la propia ley en el artículo 25 señala que para ejercer en el Distrito Federal cualquiera de las profesiones técnico-científicas, a que se refieren los artículos 2o. y 3o., mismos en los que queda comprendida la profesión de Licenciado en Derecho, se requiere :

- 1.- Ser mexicano por nacimiento o naturalización y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.
- 2.- Poseer título legalmente expedido y debidamente registrado.
- 3.- Obtener de la Dirección General de Profesiones patente de ejercicio.

Señalados los requisitos necesarios para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, y entendido correctamente el significado del concepto ejercicio profesional, tenemos que un primer elemento esencial para el ejer

cicio de la profesión que estamos comentando es, poseer un título legalmente expedido y debidamente registrado, entendiéndose por éste, el documento expedido por Instituciones - del Estado o descentralizadas, y por Instituciones particulares que tengan reconocimiento de validéz oficial de estudios a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostró tener los conocimientos necesarios de conformidad con la Ley de Profesiones y otras disposiciones aplicables.

Congruente con la necesidad de registrar un título profesional para que su poseedor pueda ejercer en el Distrito Federal, el artículo 26 del Ordenamiento Reglamentario que comentamos, establece la obligación de las autoridades judiciales y las que conozcan de asuntos contencioso - administrativos ( Tribunal Fiscal de la Federación ), de rechazar la intervención de personas que se ostentan como patrones o asesores técnicos de los interesados si no comprueban contar con dicho registro en la Dirección General de Profesiones.

Un segundo elemento indispensable para el ejer

cicio de la profesión a que me he estado refiriendo, lo constituye el obtener de la Dirección General de Profesiones la patente de ejercicio ( cédula profesional ).

De acuerdo al análisis efectuado a las disposiciones Generales que regulan el ejercicio de una profesión, podemos decir que este segundo elemento es tan sólo la consecuencia normal y esperada de la posesión y registro de un título legalmente expedido. Sin embargo, existe la posibilidad de que hayan profesiones de cuyo ejercicio únicamente sea indispensable el registro del título correspondiente, en virtud de existir la posibilidad de que haya una profesión de la cual no se establezca en la Ley correspondiente la obligación de la obtención de la cédula profesional para su ejercicio.

El anterior razonamiento se apoya substancialmente en la tesis de jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que al efecto se transcribe :

JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.-  
PROFESIONES SIN LEY.

" Respetuosa - - - del mandato constitucional, fue que la Ley Reglamentaria - de los artículos 4o. y 5o. Constitucionales en materia de Profesiones para - el Distrito y Territorios Federales, - después de señalar las que requieren - de título para su ejercicio dejó abierta la posibilidad de que nuevas profesiones necesiten de él, aunque con la condición de que esto lo determine una Ley. En efecto, así lo estatuye su artículo 3o. al señalar que estas profesiones ( las de nueva creación ) serán determinadas por las leyes que expidan las autoridades competentes en relación a los planes de estudio de dichas escuelas ". Sin embargo, este mismo precepto dice en su primer párrafo : " Igualmente se exigirá título para ejercer - las profesiones que se consideren dentro de los planes de estudio de las escuelas superiores, técnicas, superiores o universitarias, oficialmente reconocidas como carreras completas". Esta redacción llevó a la vigente jurisprudencia, que interpretó el precepto en el sentido de que sería suficiente que los planes de estudio establecieran alguna carrera como completa, para que ipso jure la profesión correlativa necesitase de cédula, o sea, que se dió el alcance de una Ley a los planes de estudio. Pero la consideración expresada en el sentido de que las facultades legislativas son indelegables, obliga a esta Segunda Sala a rectificar la jurisprudencia referida, para concluir, en concordancia con el principio constitucional, que las leyes a que se remite el citado artículo 3o. de la Ley de Profesiones han de ser leyes en su estricto sentido, que obliguen a cualesquiera autoridades y a todos los particulares. No cabe duda que el estatu

to que en el caso creó una nueva carrera completa en la Universidad Nacional, fue emitida en uso de facultades legales suficientes, derivadas de su propia ley orgánica; pero ese estatuto es privadamente docente y obliga a las autoridades universitarias, a maestros y alumnos, pero no a quienes no están incluidos en su ámbito legal. Si bien es cierto que conforme a su ley orgánica, la Universidad puede crear las carreras que estime convenientes y expedir los títulos relativos, éstos, sin embargo, no requerirán de cédula profesional sino hasta que una ley, intrínseca y formalmente tal, así lo determine. De otra manera, quedaría en manos de organismos descentralizados o de institutos particulares, oficialmente reconocidos, la facultad de restringir el ejercicio profesional, que la Constitución reserva de manera exclusiva a los Poderes Legislativos de la República, a través de las leyes que emitan al respecto. De esta manera expresamente lo reconoció el Ejecutivo Federal al reglamentar, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, la citada Ley de Profesiones, al establecer, en su artículo 13, que la Dirección de Profesiones, atentas las carreras completas de nueva creación, en que hayan otorgado títulos por las instituciones docentes a que se refiere el artículo 3o. de la Ley, enviará al Congreso de la Unión el informe relativo para el efecto de que el propio Poder Legislativo determine cuáles de esas profesiones requieren autorización legal, cédula o patente para sus ejercicios.

Así, por tanto, es de interpretarse el artículo 3o. en el sentido de que mientras no

existan carreras completas en los planes de estudios de las instituciones docentes, no podrá restringirse el ejercicio de las correspondientes profesiones y que se restringirá al ser creadas dichas carreras, cuando así también lo determine la ley. Ello es justificable, por otra parte, porque el ejercicio de la facultad restrictiva se orienta a la protección del público necesitado de servicios de profesionales y sólo puede ser conferida al Poder Público y concretamente al Poder Legislativo, según el artículo 4o. Constitucional, porque está fuera de las funciones de los centros de enseñanza ponderar los casos de protección al público y de la restricción de la libertad del trabajo.

Cabe, pues, concluir que si, por las razones anteriores, es irrestrictivo el ejercicio profesional en tanto que una Ley propiamente tal no mande que determinada profesión requiere título y, por consiguiente, de la patente o cédula profesional relativa.- Amparo 2506/66. Fallado el 13 de octubre de 1967. Ponente: señor ministro José Rivera Pérez Campos, Secretario de Estudio y cuenta: Lic. José Tena Ramírez.

El tercer elemento necesario para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho lo es, ser mexicano por nacimiento o naturalización y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles.

Este tercer elemento, derivado del artículo 25 de la Ley, se complementa con las disposiciones contenidas - en los diversos 15, 16 y 18, que señalan que ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones Técnico-científicas que son objeto de la Ley, añadiendo que los mexicanos naturalizados que hubieren hecho todos los estudios superiores en los planteles que autoriza la Ley, quedarán en igualdad de condiciones, para el ejercicio profesional, a los mexicanos por nacimiento, estableciendo que sólo por excepción, la Dirección General de Profesiones, de acuerdo con los Colegios respectivos y cumplidos los requisitos que exige la Ley, podrá conceder permiso temporal para ejercer alguna profesión de las clasificadas en el artículo 2o., a los profesionales extranjeros residentes en el Distrito Federal, que comprueben - ser víctimas en su país de persecuciones políticas y, por último, se señala que los extranjeros y los mexicanos por naturalización que posean títulos de cualquiera de las profesiones que comprende la Ley, sólo podrán ser profesores de especialidades que aún no se enseñen o en las que se acusen indiscutible y señalada competencia en concepto de la Dirección General de Profesiones; ser consultores o instructores destinados al estable

cimiento, organización o instalación de planteles de enseñanza civil o militar, y laboratorios o institutos de carácter esencialmente científico; y, ser directores técnicos en la explotación de los recursos naturales del país, con las limitaciones a que se refieran la Ley Federal del Trabajo y demás relativas.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte, ha reputado inconstitucionales los artículos 15 y 18 de la Ley de Profesiones, por contener, de acuerdo a las estimaciones del Maestro Ignacio Burgoa contenidas en su libro Las Garantías Individuales ( ver cita número 8 del presente capítulo ), restricciones o limitaciones a la libertad de trabajo que, por una parte, no se involucran en el artículo 5o. Constitucional y, por la otra, tampoco se instituyen en ningún otro precepto de la Ley Fundamental, contrariando, por estos motivos, su artículo primero.

A continuación se transcribe la tesis de jurisprudencia que sirvió de apoyo al anterior comentario.

PROFESIONISTAS EXTRANJEROS. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 15, 18 Y 20 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 4o. Y 5o. DE LA CONSTITUCION FEDERAL, RELATIVA A LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, DE 30 DE DICIEMBRE DE 1944.- Dichos preceptos son contrarios a los principios establecidos en la Ley Suprema, en virtud de que el citado artículo 15 establece una prohibición a los extranjeros para ejercer en el Distrito y Territorios Federales las profesiones que reglamenta la Ley, y sólo temporalmente se les puede autorizar para realizar ciertas actividades (artículos 18 y 20 ); por lo que se violan los derechos fundamentales que en su favor establecen los artículos 1o. y 33 de la Ley Suprema, ya que si los extranjeros tienen derecho a disfrutar de los derechos fundamentales establecidos en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Federal, que se refiere a las garantías individuales, entre las que se encuentra el artículo 4o. que establece que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito, resulta evidente que no puede impedirse a los propios extranjeros, en forma absoluta, el ejercicio de las profesiones, y si bien el segundo párrafo del mencionado precepto constitucional establece que la Ley determinará en cada Estado -cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo, esa reglamentación no puede implicar una nueva prohibición terminante, como la consignada en

el artículo 15, puesto que modalidad significa el establecimiento de requisitos, condiciones y aun limitaciones para el ejercicio de una actividad, pero no puede llegarse al extremo de prohibirse la misma.

Amparo en revisión 9010/1963. Marco Tulio Castro Guevara. Marzo 15 de 1966. Unan. 20 votos. Ponente: Mtro. Manuel Yáñez Ruz. PLENO.- Sexta Epoca, Volúmen CV, Primera Parte, Pág. 119.

Tésis que han sentado precedente:

PROFESIONISTAS EXTRANJEROS.- Amparo en revisión 4439/59.

Higinio Nieves Díaz. Mayo 3 de 1960. Unanimidad 17 votos.

PLENO.- Sexta Epoca, Volúmen XXXV, Primera Parte, Pág. 140.

Amparo en revisión 4488/1959. Lem - Danis Callahn Lashley. Enero 31 de 1961. Unanimidad 17 votos. Ponente: Mtro. Octavio Mendoza.

PLENO.- Sexta Epoca, Volumen LX, Primera Parte, Pág. 159.

Amparo en revisión 7196/1964. Angel Cañas Gómez. Fallado el 31 de 1961. Unanimidad 17 votos. Ponente: Mtro. Mendoza - González.

Amparo en revisión 4474/1964. Richard Perry Cate. Fallado el 25 de octubre de 1966. Unanimidad 18 votos.

Amparo en revisión 3847/1959. Manuel de Jesús Padilla. Fallado el 3 de mayo de 1960. Unanimidad 17 votos (consultable en nuestro volúmen ADMINISTRATIVA, tésis 1925, Pág. 733).

PLENO.- Informe 1966, Pág. 96.

Sobre las objeciones constitucionales a los artículos 15 y 18 de la Ley de Profesiones, sólo diré que en lo

personal participo de la sugerencia del Maestro Ignacio - Burgoa, en el sentido de que tales objeciones se salven estableciendo normas jurídicas que puedan conseguir un justo equilibrio entre el objetivo de tutelar al profesionista mexicano y los requerimientos de cooperación profesional extranjera en favor de México, sin tener que modificar periódicamente el artículo 5o. Constitucional, estableciéndolo definitivamente de la siguiente forma: " Tratándose de extranjeros, la Ley establecerá las prohibiciones, limitaciones y condiciones en general para el ejercicio de sus actividades profesionales. " ( 9 )

Es de la anterior forma como he intentado analizar los elementos que, a mi parecer son esenciales para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, reseña y transcripciones que creo necesario se tomen en consideración en el punto posterior, en el que de hecho se aclara legalmente que el ejercicio de la profesión por un pasante en Derecho debidamente autorizado, está garantizada por la única Ley aplicable al respecto, la Ley de Profesiones.

( 9 ) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México, D. F. 15a. Ed. Pág. 322.

B) El Caso de los "Pasantes" en el ejercicio de una Profesión.

De acuerdo a todos y cada uno de los puntos comentados en el inciso A) del presente capítulo, se observa que las disposiciones contenidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, se refieren, en su gran mayoría, a las personas cuyo ejercicio profesional está condicionado a la obtención de un título profesional y a la inscripción de éste en la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, salvo - en algunos casos en que por circunstancias políticas o condiciones personales del individuo -ser extranjero por ejemplo- existen disposiciones en la propia ley que se refieren a estas condiciones y a aquéllas circunstancias.

Sin embargo, del análisis global a los preceptos legales que se refieren a las personas de nacionalidad mexicana o naturalizados con capacidad para el ejercicio de una profesión, se desprende que en ningún caso, se podrían referir, y por consecuencia aplicar, a los llamados "pasantes" de una profesión, ya

que como se mencionó anteriormente, las disposiciones legales referidas, de primera impresión van dirigidas sólo a las personas con un título profesional registrado ante la Dirección General de Profesiones, y una patente expedida por ella, fijándoles restricciones y concediéndoles facultades para el ejercicio de la profesión en la que están autorizados.

Ahora bien, no obstante lo anterior tenemos que ciertos artículos contenidos en la Ley Reglamentaria al principio señalada, y algunos otros que se expresan en su Reglamento, se refieren específicamente a los llamados "pasantes".

De la lectura de los artículos en cuestión, se observan claramente las características, la capacidad legal, las restricciones y las facultades que un pasante con una autorización temporal concedida tiene otorgadas, respecto del ejercicio de la profesión en la que haya acreditado sus conocimientos.

Siendo tan pocos los preceptos legales relacionados con el ejercicio de una profesión de un pasante, permítaseme en este caso la transcripción de los mismos, - con el consecuente comentario personal:

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 5o. CONSTITUCIONAL RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL DISTRITO FEDERAL.

ART. 30.- La Dirección General de Profesiones, podrá extender autorización a los pasantes de las diversas profesiones para ejercer la práctica respectiva por un término no mayor de 3 años.

Para los efectos de lo anterior, se demostrará el carácter de estudiante, la conducta y la capacidad de los mismos, con los informes de la facultad o escuela correspondiente.

En cada caso, darán aviso a la Secretaría de Educación Pública y extenderán al interesado una credencial en que se precise el tiempo en que gozará de tal autorización.

A manera de comentario, diremos que una vez - obtenida la autorización con base en el artículo anterior, el concepto de ejercicio profesional consagrado en el artícu

lo 24 del mismo ordenamiento legal citado, se amplía a las personas con la autorización temporal a que se refiere el mencionado artículo 30.

Ahora bien, el artículo 30, es el único dispositivo del cuerpo legal que regula el ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, que se refiere a las personas que podrán tener una autorización temporal, sin necesidad de tener un título debidamente registrado, ni una patente o comunmente llamada cédula profesional. Sin embargo, el Reglamento de la Ley a que nos hemos estado refiriendo, amplía los conceptos que el artículo 30 tiene especificados. Así, el artículo 51 del Reglamento referido establece que :

ART. 51.- Se entiende por "Pasante" al estudiante que ha concluido el primer año de la carrera en las de dos años; el segundo en las de tres y cuatro años; y el tercero en la de mayor duración.

Abunda sobre lo anterior el artículo 52.

ART. 52.- La práctica profesional de los pasantes se autorizará por la Di-

rección General de Profesiones cuando se satisfagan los requisitos siguientes:

- a).- Ser alumno actual de un plantel profesional;
- b).- Haber concluido el primer año de la carrera en las de dos años; el segundo en las de tres y cuatro años y el tercero en las de mayor duración;
- c).- Ser de buena conducta;
- d).- No tener más de un año de concluidos los estudios;
- e).- Poseer la competencia necesaria - siendo presunción contraria a ella, el tener un promedio inferior a 7;
- f).- Someterse al consejo y dirección de un profesionista con título requisitado conforme a la Ley.

a) Sus características.

Sobre este punto, diremos que de acuerdo a sus características existen dos tipos de pasantes. Así, existe un pasante cuyas características se deriven precisamente de la Ley, es decir del artículo 51, que califica a aquél en razón del tiempo cursado de una carrera profesional. Es pasante legalmente entendido la persona que ha terminado el primer año de la carrera cuya temporalidad es de dos; dos de la tres y tres de la de mayor amplitud.

Sin embargo, por otro lado, la categoría de pasante se puede ampliar con los conceptos que se desprenden de los artículos que le siguen al mencionado artículo 51. Es decir, de ellos se desprende un segundo tipo de pasante, que independientemente del tiempo cursado en una carrera profesional, ha reunido y cumplido los requisitos que establece el artículo 52, ya que, reunidos éstos se obtiene la autorización, característica esta última que lo hace diferente al que se define inicialmente.

Las características de este último pasante, podemos decir, son exactamente las mismas que las de un profesionalista con un título debidamente registrado, porque tales circunstancias son en razón del ejercicio profesional que se va a efectuar, es decir, el libre ejercicio de la profesión en la que se le autorizó, con las mismas restricciones, limitaciones y facultades que la ley trata en los capítulos correspondientes (capítulos V, VII y VIII).

Es precisamente en este punto, donde quisiera hacer especial mención al hecho de que, obtenida la autorización que hemos estado comentando, son aplicables todos y ca

da uno de los artículos contenidos en la Ley Genral de Profesiones, y referidos única y exclusivamente a las perso - nas con un título registrado y una cédula expedida, por lo que yo estimo perfectamente coherente la falta de disposi - ciones legales referidas a los primeros ya que, obtenida - aquélla autorización, las facultades son exactamente las - mismas que las de una persona con una cédula profesional.

b) Su capacidad legal.

La práctica profesional de los pasantes autorizados por la Dirección General de Profesiones, sin duda alguna, conlleva los mismas facultades para el ejercicio - de la misma, respecto de las que tienen una cédula profesional.

La capacidad legal de un pasante con una autorización temporalmente concedida, en mi opinión, es exacta - mente la misma que la de un profesional con una autorización definitiva. Por supuesto, la única restricción a este res - pecto es el tiempo en que pueda ejercitarla. Sin embargo, debemos añadir que en este tiempo concedido, el ejercicio profe

sional no se puede ver limitado, es decir que, mientras subsista la autorización, el multireferido ejercicio profesional es pleno.

Debe quedar perfectamente entendido que la Secretaría de Educación Pública admite que la capacidad para la práctica profesional se ha obtenido, cuando se cumplen a su vez los requisitos que establece el Reglamento de la Ley de Profesiones, tan es así que, posteriormente a eso se concede la autorización.

- C) El efecto legal de la expedición de la Carta de Pasante por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

Anteriormente quedó debidamente señalado que la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, está facultada para extender autorizaciones a los Pasantes de Derecho para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho con apoyo en los conocimientos que hayan acreditado. Esto es, se extenderá al interesado una credencial (Carta de Pasante) en que se precise el tiempo de que gozará de tal autorización para el ejercicio profesional,

misma que como en el caso de la cédula profesional (Artículo 23 fracción IV de la Ley) servirá como patente para el ejercicio de sus actividades profesionales.

Es decir, otorgada la autorización especificada de hecho jurídicamente ya no existe impedimento legal para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho.

Sobre lo comentado, deseo precisar dos puntos que a mi entender son muy importantes. Tales puntos son los siguientes:

El primero es que el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho es personalísimo, es decir, que su desarrollo no puede ser encomendado a un tercero. Lo anterior se apoya en el hecho de que, es en razón de la capacidad y de los conocimientos profesionales que se tengan por lo que ésta se va a desarrollar.

Ya oportunamente habíamos comentado que en el caso de un juicio iniciado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las partes, los particulares que decidieron autorizar a un profesional del Derecho para que defendiera la causa puesta en controversia, dentro de los límites establecidos en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, lo hicieron sin duda tomando en consideración los conocimientos personales y características profesionales de quien se autoriza.

Ahora bien, el segundo aspecto que considero importante mencionar, es aquel que se refiere a que si un Pasante en Derecho tiene una autorización, aún temporalmente limitada, dentro de este tiempo estará sujeto a la aplicabilidad de los preceptos que regulan el ejercicio de la profesión correspondiente, es decir, que tendrá todos los derechos o prerrogativas que le confieren las disposiciones contenidas en la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, es decir, referidas a lo que en general se trata como un profesional con un título registrado. Así por ejemplo, el Pasante en Derecho autorizado para el ejercicio de la profesión queda sujeto a sufrir las sanciones estable-

cidas en el capítulo correspondiente de la Ley, en el caso de que el ejercicio de la misma no se lleve a cabo de acuerdo a los términos que el ordenamiento legal establece.

Señalados los dos puntos anteriores, únicamente deseo comentar que, con base en los mismos, me atrevo a afirmar que no existe fundamento legal alguno para impedir la participación activa de un Pasante en Derecho autorizado en un litigio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero al no interpretarlo así, los señores Magistrados integrantes del Órgano jurisdiccional mencionado, al dictar autos negando otra participación, incurren en violaciones a los artículos de la Ley General de Profesiones que regulan la actividad profesional de los pasantes, siendo lo anterior una objeción flagrante a lo contenido en el artículo 5o. constitucional, pues de hecho, es un impedimento para el libre ejercicio de una actividad que legalmente ha sido declarada lícita.

## CAPITULO IV

"PROBLEMATICA DE LAS REFORMAS"

- 1.- OBSTACULOS DERIVADOS DE UNA DEFICIENTE INTERPRETACION LEGAL DEL ARTICULO 178 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

"...Toda regla jurídica, sea ley o costumbre, se formula por medio de la palabra, elemento material que lleva al conocimiento de los hombres la idea que se desea expresar; tiene por tanto que precisarse en todo caso dicha idea, haciendo labor de interpretación, por medio de la investigación del sentido de la palabra o expresión usada. Cualquier mandato jurídico requiere interpretación, porque siempre se expresa, en el estado actual del Derecho, por medio de ese instrumento convencional que constituye el lenguaje; y todo elemento de éste, que no es la idea misma sino su representación, exige ser interpretado para conocer su propia inteligencia..." (1)

(1) García, Trinidad. Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. 9a. Edición. México, D.F. páginas 145 y 146.

La interpretación de la Ley es con frecuencia fácil y se hace casi automáticamente, porque la norma jurídica puede haber sido formulada por medio de palabras que expresen con claridad el sentido que encierran; sin embargo, existen casos en los que la aparente facilidad de entendimiento se dificulta por la inserción de palabras cuyo significado no se aprecia con claridad en toda la dimensión legal que le rodea.

La interpretación en el campo del Derecho no se limita siempre a fijar el sentido estricto de la regla jurídica que se vaya a aplicar, por que la labor de interpretación no es sólo precisar el sentido de las palabras o de las frases sino también hacer trabajo de investigación para definir su significado y su campo de aplicación.

En efecto, algunas veces el significado de las palabras no indica la verdadera idea del precepto, puesto que el autor pudo expresarse con palabras equivocadas u oscuras, o no decir lo que intentó. De ésto, surge el presente caso, en el cual la misión del intérprete -magistrado instructor- requiere sujeción a una regla especial.

El sentido del precepto legal, tal como se desprende de su texto, es diverso de la idea que se intentó expresar. En tal caso, el magistrado instructor debe atenderse a esta idea, cuidando de comprobar satisfactoriamente que la interpretación admitida aparentemente contraria al texto literal, es la verdadera.

En el caso del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, tal como se desprende de su redacción, efectivamente es diverso de lo que se intentó expresar, toda vez que el legislador al aprobar la reforma de dicho precepto legal, tomó en consideración las aseveraciones de la iniciativa correspondiente en el sentido de que la misma pugnaba por una mayor facilidad procesal.

Así, si se consintió una reforma en los términos del artículo comentado, fue con la clara finalidad de que única y exclusivamente las personas con conocimiento del Derecho pudieran intervenir en un juicio iniciado ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Función aparte, porque esa es la que le co-

rresponde al juzgador, es la de definir los alcances del precepto, en congruente relación con otros perfectamente aplicables. Por supuesto lo anterior lleva consigo un trabajo adicional que tal vez no se esté dispuesto a realizar.

Por lo anteriormente comentado, creo yo podemos - concluir que el magistrado que instruye un juicio en el Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que autoriza con su firma los términos de los autos a que nos hemos venido refiriendo, no debe aplicar la frase "Licenciado en Derecho" plasmada en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación con un criterio lógico excesivamente formalista.

Desafortunadamente, la práctica diaria nos enseña que la interpretación, tal y como la hemos analizado anteriormente, no se lleva a cabo en el momento de emitir resoluciones como los autos de admisión comentados; el resultado es - que, muy por el contrario, la aplicación del precepto sea demasiado apegado al texto legal.

Ahora bien, como ha quedado precisado en la parte final del capítulo anterior, del manejo de los preceptos legales contenidos en la Ley Reglamentaria del artículo quinto -

constitucional, no se desprende que exista diferencia para el ejercicio de una profesión de un "Licenciado en Derecho" y un "Pasante", salvo la temporalidad fijada en la autorización - concedida a este último. Luego entonces, tenemos que si efectivamente el magistrado instructor del juicio iniciado ante el Tribunal interpretara correctamente el artículo 178 comentado, tomando en consideración los razonamientos doctrinales que apoyan la interpretación jurídicamente entendida, podemos afirmar, como definitiva conclusión, que los autos dictados como consecuencia de la interposición de una demanda, y en los cuales se reconoce o no la autorización concedida legalmente - por la parte promovente, apoyados en supuestos razonamientos, - incorrectos en su mayoría e incongruentes en su totalidad, son - ilegales.

Los obstáculos derivados de la ilegalidad de la emisión de los acuerdos que se detallan, de acuerdo a mis consideraciones son los siguientes :

- a) Impedir al profesional, que tiene autorización debidamente concedida por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, temporal o definitiva, al ejercicio de la profesión de Licenciado

en Derecho.

En el caso específico, al pasante en Derecho que como quedó anteriormente señalado, tiene el camino abierto para el libre ejercicio de la profesión.

b) Como consecuencia de lo anterior, negar la posibilidad a la parte promovente para que en su imposibilidad, refiriéndose ésta a la falta de conocimientos del Derecho, una persona que legalmente él autorizó para que le representara en el litigio iniciado pueda defenderse cabalmente.

c) Impedir, en algunos casos, el desarrollo sencillo y simple del procedimiento, en virtud de que hasta en tanto se obtengan datos que el propio tribunal tiene, se suspenderá el reconocimiento de la autorización concedida por la actora. Y como consecuencia la imposibilidad de actuación por parte de las personas que legalmente pueden intervenir en el juicio.

La actitud detallada anteriormente, significa una oposición tajante a la finalidad que se persiguió al establecer dentro de los capítulos I, II, III, IV y V del título V

del Código Fiscal de la Federación un procedimiento que llevado limpiamente significaría la obtención sumaria de la resolución que pondría fin a la controversia fiscal iniciada.

Recordemos que el Código Fiscal de la Federación en el título señalado en el párrafo anterior, como pasos a seguir en el procedimiento contencioso, indica tán sólo la interposición de una demanda, la celebración de una audiencia con el desahogo en la misma de las pruebas ofrecidas, y la emisión de una sentencia.

Sin duda los anteriores datos sólo son reflejo, que han quedado plasmados en el Código Fiscal de la Federación, de razonamientos que en su oportunidad fueron fundamentales para la formación de este órgano jurisdiccional administrativo, como aquel que sostenía que otra razón para instaurar los Tribunales Administrativos era la conveniencia, como lo sigue siendo hoy, de que existiese un procedimiento no dispendioso y sencillo, criterio congruente con uno de los principios que actualmente rigen al procedimiento contencioso-administrativo (principio dispositivo) y que señala que en el caso

de un conflicto entre la Administración y el particular, el Tribunal Fiscal de la Federación, no podrá manifestarse si las partes, los interesados, no actúan.

Los obstáculos antes explicados son, sin duda resultado, como ya anteriormente se explicó, tanto de la deficiente interpretación efectuada por el Tribunal Fiscal de la Federación al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, como la adjudicación por parte de ese órgano de competencia que no le puede ser atribuible, pues el intentar comprobar requisitos establecidos en la Ley General de Profesiones, no forma parte de su labor jurisdiccional.

2.- LA FALTA DE UN CRITERIO UNIFORME  
DE INTERPRETACION.

A todo lo largo de la presente tesis se han venido desarrollando puntos que creo yo son importantes en cuanto que, del estudio de los mismos, se puede desprender la correcta interpretación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación.

Así, recordando un poco sobre la reseña de la misma, vemos que se trató, en general, todo lo relativo a la creación del Tribunal Fiscal y la competencia que el mismo tiene para la aplicación de las normas legales correspondientes.

Asimismo, tomando en consideración que el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación se aplica en un procedimiento instaurado legalmente para desentrenar el sentido último de las normas de carácter fiscal y algunas otras de carácter administrativo, observamos que, como en un procedimiento judicial, es importante conocer las características que rigen el procedimiento que se está desarrollando.

Estudiados los anteriores puntos, se hizo patente la importancia que la representación tiene en el procedimiento fiscal, de tal forma que el estudio de la figura jurídica "representación" se hizo necesario.

En capítulo posterior intentamos estudiar la organización administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación. En puntos específicos, señalamos que existe una ilegalidad patente cuando el propio Tribunal considera como obligatorio por parte de los litigantes a inscribir su cédula profesional o la autorización temporal de los pasantes - en Derecho en los libros de registro que para el efecto tiene la Secretaría General del propio Órgano jurisdiccional, razonamientos que como se dijo, trataron de demostrar lo incorrecto de tal actitud tomando en consideración preceptos legales contenidos en el Reglamento Interior del Tribunal - Fiscal de la Federación.

Se trató asimismo de analizar la finalidad y los efectos de la inscripción de las cédulas y las cartas de pasante, en cuanto éstas quedaran plasmadas en los libros de registro mencionados.

Relevantes a mi parecer, porque de ahí efectivamente surge el apoyo fundamental a mi afirmación en el sentido de que el pasante en Derecho con una autorización debidamente concedida tiene las mismas facultades que un Li enciado en Derecho para el ejercicio de la profesión, son los puntos que se refieren a los criterios que las Salas - que integran el Tribunal Fiscal aplican en relación con el precepto legal en estudio.

Ahora bien, es precisamente de ese punto de donde deriva el apoyo al presente subcapítulo.

Es evidente la falta de un criterio uniforme de interpretación del artículo en cuestión; es evidente la falta de estudio por parte del Tribunal Fiscal del precepto legal mencionado. Sin embargo, es aún más evidente que la aplicación del mismo está siendo efectuada en clara transgresión a normas que, por un lado, regulan la actividad profesional de una persona, y por otro, de aquellos que rigen el funcionamiento administrativo del órgano jurisdiccional en el que los señores magistrados pretenden desempeñarse y que son las contenidas en el Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación.

La verdad, es intentendible la existencia de criterios diversos en cuanto a la aplicación del artículo - 178 en estudio, y es inentendible en virtud de que atendiendo al principio procesal que establece que el proceso, en - el que se emiten aquellos criterios, es el instrumento para la verificación de la verdad y la identificación de la norma legislativa que regula el caso concreto, con la actitud de los magistrados que integran las Salas del Tribunal, no se puede afirmar que tomen en serio la finalidad que persigi que aquel instrumento, el cual es su obligación conocerlo.

Pensemos en una cosa; si en una situación - que aparentemente no debe causar mayor problema en cuanto a su interpretación, como es el caso de la definición del sentido ya no de un artículo, sino de sólo tres palabras -Licenciado en Derecho- qué criterios, qué interpretación se le dará a todo un cuerpo de preceptos legales en el momento de - aplicarse, cuando éstos requieren no sólo un esfuerzo mínimo de estudio adicional, sino toda una serie de conocimientos técnicos y que, aún más, aquel cuerpo de preceptos legales es el que finca la posibilidad de recaudación y distribución de ingresos dentro de un marco legalmente reconocido.

Puede resultar intrascendente el estudio del artículo 178, lo que de ninguna forma puede resultar sin importancia es el hecho de que con la emisión de tan diversos criterios se deje en un momento dado a un particular sin la posibilidad de defensa oportuna que podría oponer por conducto de personas que él mismo autorizó.

### 3.- CRITERIO QUE DEBE PREVALEECER.

Para establecer el criterio que debe prevaler respecto de la aplicación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, estimo yo importante partir de tres diferentes conclusiones, a mi entender definitivas.

a) Recordemos que uno de los criterios seguidos por algunas de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación para reconocer la autorización concedida a los profesionistas que se señalen al inicio del procedimiento contencioso, es que estas personas registren sus autorizaciones para el ejercicio de la profesión, en los libros que al efecto tiene abiertos la Secretaría General de propio Tribunal, y que se certifique que efectivamente se llevó a cabo tal registro.

El fundamento legal del mismo, aparentemente se deriva de lo preceptuado por el artículo 16 fracción I, punto 14 del Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación.

De acuerdo a todo lo comentado en el capítulo

II de la presente tésis, quedó perfectamente establecido que no existe razón alguna para instituir el registro a - que me refiero en el párrafo anterior. En tal virtud es totalmente incorrecto e ilegal suspender el reconocimiento de una autorización con base en la falta de inscripción - aludida.

De lo manifestado, se deriva la primera conclusión :

En mi opinión, por sostenerse un criterio - con bases legales muy poco sólidas, éste debe desecharse.

b) Un segundo criterio que se aplica, es el sostenido con base en una interpretación demasiado formal y carente de estudio legal, y que es que sólo se reconocerá la autorización a los "Licenciados en Derecho", omitiendo simple y llanamente el correspondiente a los "Pasantes" con autorización concedida.

Por supuesto, en igual forma tal criterio es omiso en estudio y relación con otros preceptos legales perfectamente aplicables, y lo incorrecto de su desafortunada

aplicación quedó perfectamente establecido en el análisis reseñado en el inciso c) del Capítulo III anterior. Por lo tanto, lo comentado nos lleva a una segunda conclusión: siendo ilegal el criterio, éste debe desecharse.

c) Un criterio que asimismo se ha sostenido - es el que requiere que se acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación que se han cumplido con los requisitos que establece la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional para el ejercicio de la profesión de Licenciado en Derecho, previamente a tener por autorizadas a las personas que al efecto se señalan. Criterio que en forma correcta o absurda, no toma en consideración los casos en que se señala el número de registro otorgado por la Secretaría General y que se cita en el capítulo correspondiente de la demanda.

Oportunamente quedó debidamente comentado, - que siendo la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, la única institución facultada para comprobar el cumplimiento de los requisitos que la Ley establece y en consecuencia otorgar una autorización temporal o definitiva para el ejercicio profesional, las Salas Regionales que adoptaron tal criterio incurren sin duda en vi

laciones legales por clara incompetencia.

La tercera conclusión: no existe razón para sostener el criterio y por lo tanto, su aplicación no se debe estimar y debe ser, como consecuencia excluido.

Como se observa, la finalidad, la naturaleza intrínseca del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación se ha perdido con la diversidad de criterios que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación han emitido, no siendo ninguno de ellos acertado en cuanto a su verdadero significado, ya no tanto tomando en cuenta la hermenéutica jurídica sino tan sólo el texto legal.

En ese orden de ideas y ante la imposibilidad de que, de alguna forma subsista la aplicación de alguno de los anteriores criterios, es necesario que surja un nuevo -criterio, único y debidamente estudiado, de tal forma que - los resultados derivados de los anteriores, negativos todos, no continuen en su emisión y se logre con este último el fin esencial del proceso que es la correcta verificación de la -verdad de los hechos y la identificación de la norma legislativa que regula el caso concreto -aplicación del artículo 178-,

por supuesto con la debida relación de esta última con otras que en igual forma pudieran aplicarse.

Partiendo de las anteriores conclusiones, es claro que es necesaria la existencia de un criterio diferente, cuya aplicación no perturbe la buena marcha de un procedimiento iniciado.

El procedimiento contencioso - administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, normalmente se ve iniciado por el ejercicio de acciones por parte de los particulares, personas físicas o morales que resienten en su esfera jurídica un agravio consecuencia de un acto administrativo. Excepcionalmente son las autoridades administrativas - las que promueven juicios de nulidad en contra de particulares que gozan de una resolución favorable expedida por las propias autoridades y que se quiere se suspenda tal beneficio. Esta posibilidad se contempla atendiendo a lo establecido por el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación.

Es por lo anterior, por lo que los particulares necesariamente toman en consideración diversas circunstancias (prestigio, capacidad, posibilidad económica) para -

requerir la defensa de su causa a un profesional. Una muy importante a mi parecer, además por ser totalmente lógica, es que se busque que la persona que acepte la defensa tenga un mínimo de conocimientos del Derecho, de otra forma la posibilidad de obtener una resolución favorable se vería - considerablemente reducida. Lo anterior nos llena una conclusión; es el propio particular quien busca la adecuada - protección a su litigio.

Tomando en cuenta que la responsabilidad para designar asesor corresponde al particular y que además tendría en un momento dado la posibilidad de restituirse de los daños sufridos por una mala defensa, atendiendo a las disposiciones contenidas en la Ley General de Profesiones, el Tribunal Fiscal de la Federación debe limitarse tan sólo a establecer si el acto administrativo es o no ilegal.

Por lo tanto, el criterio que de acuerdo a mis consideraciones debe establecerse, es que se reconozca sin mayor objeción la autorización que los promoventes otorgan en favor de determinadas personas o profesionales, tomando en consideración que por el sólo hecho de autorizarlos, ya se cumplieron los requerimientos que el propio particular hizo para de -

fender su negocio.

Por otro lado, debe tomarse en cuenta asimismo que se presume que existe una autorización concedida por parte de la Dirección General de Profesiones, y que si no la hay, la persona que se ostenta como autorizado puede sufrir las sanciones establecidas en la Ley General de Profesiones. El tribunal Fiscal de la Federación no tiene por que ser - revisor de responsabilidades cuyo cumplimiento competen al promovente y al autorizado en forma particular.

4.- REFORMA AL ARTICULO 178 DEL CODIGO -  
FISCAL DE LA FEDERACION.

Aún cuando la Ley Reglamentaria del artículo 50. constitucional no excluye la obligación de comprobar el registro de un título profesional, por parte de las autoridades judiciales y de las que conozcan de asuntos contencioso - administrativos, para que su poseedor pueda intervenir en los procedimientos iniciados ( artículo 26 de la Ley ), dentro de los límites establecidos en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, en lo personal estimo que si la interpretación efectuada por las Salas - Regionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido totalmente contradictoria y carente de análisis y de relación con diversos preceptos perfectamente aplicables, la conveniencia de una reforma al artículo 178 se hace patente en este momento, aún cuando a partir del día 10. de octubre de 1982, entrará en vigor un nuevo Código Fiscal, ya que el artículo correlativo al mencionado 178 se redacta exactamente en los mismos términos.

La propuesta específica en este sentido es - que, siguiendo el criterio de la Ley de Amparo, quede modi-

cado de la siguiente forma :

ART. 178. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.  
" LOS PARTICULARES QUE SEAN PARTE PODRAN AUTO  
RIZAR POR ESCRITO A CUALQUIER PERSONA CON CAPACIDAD  
LEGAL QUE A SU NOMBRE RECIBA NOTIFICACIONES, HAGA -  
PROMOCIONES DE TRAMITE, OFREZCA Y RINDA PRUEBAS, ALE  
GUE E INTERPONGA RECURSOS " .

Por supuesto la interpretación que en un momen  
to dado se le daría al artículo que sustituyera al 178 en -  
cuestión, sería en el mismo sentido que al 27 de la Ley de -  
Amparo actualmente se le ha dado, es decir, que toda persona  
autorizada quede investida con atribuciones que realmente -  
corresponden a un Asesor Jurídico, es decir, que de la inter  
pretación a dicho precepto no derive la exigencia de tener  
una autorización temporal o definitiva para el ejer - -  
cicio de la Licenciatura en Derecho, ya que como se argumen  
tó en el punto 3 anterior, la responsabilidad de elección pa  
ra una adecuada defensa de un litigio, y la responsabilidad  
de una adecuada asesoría necesariamente corren a cargo del -  
particular directamente afectado y de la persona que presta  
el servicio de carácter legal, y que por tanto de la lectura  
del artículo reformado no se desprendiera la posibilidad por  
parte del Tribunal Fiscal de la Federación de impedir la li  
bre intervención de un autorizado que responsable o irrespon

sablemente el particular haya designado, pues en último de los casos es precisamente el particular, llámese persona física o moral, el que va a resentir en su patrimonio el resultado del juicio.

De la anterior forma queda reseñada la tesis que sostengo. Quede pues expuesta a la dura o implacable crítica de quien corresponde emitirla; por supuesto del H. Sínodo al que se le ha encomendado la dura tarea de examinar si el presente trabajo, con el modesto esfuerzo depositado en él, merece su aprobación y, desde luego, de todas las personas que sacrifiquen algunos minutos para su lectura.

De mi parte, sólo queda la confianza de que si el fin último de la presente tesis es ocupar el espacio vacío de un librero, éste quede lleno con un trabajo cuya elaboración, por reconocimiento propio, estuvo cubierta de loables sentimientos de justicia.

"Los jueces deben acordarse que su ministerio consiste en declarar el Derecho, no en establecerlo". BACON.

"Los defensores de las causas deben andar más solícitos de la verdad que del triunfo, (De veritate magis quam de victoria, solliciti esse debent causarum patroni)".

CONCLUSIONES

1. El procedimiento contencioso administrativo de acuerdo al espíritu de la Ley, fue instituido en México con la idea de otorgar a los particulares y a la propia autoridad administrativa, posibilidades de defensa, confiando el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales previamente establecidas, en la inteligencia de que si no lo hiciera así, aquella facultad podrá extenderse incluso para perseguir ante el órgano jurisdiccional competente (Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), mediante un procedimiento que en esencia debe ser sumamente sencillo, la revocación o nulidad del acto emitido con exceso de celo y en detrimento de los derechos privados.

2. Como resultado de la institución constitucional de lo contencioso administrativo en México, surgió el Tribunal Fiscal de la Federación, órgano materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo, con la característica de ser un Tribunal de derecho y con una competencia limitada; lo que quiere decir que su actividad se ve

regida única y exclusivamente por la Ley que lo creó, (Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación) sin que pueda aceptarse competencia alguna no contemplada en ella.

3. Creado el Tribunal Fiscal, el proceso en él desarrollado se rige fundamentalmente por el principio de impulsión del proceso, que implica la marcha hacia la finalidad concreta del mismo que es la sentencia, lograda ésta con el cuidado y asesoría de una persona nombrada bajo la directa responsabilidad del particular interesado, persona que por sus características profesionales está en aptitud de asesorarlo legalmente en la conducción del juicio.

4. En el proceso fiscal, en atención a lo expuesto por el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, es posible la substitución de una persona que es la parte directamente agraviada por otra que funge como asesor sin ser este último apoderado o mandatario.

5. Las facultades que establece el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación son tan sólo lími-

tes para la actividad de la persona autorizada y de él no se deriva la facultad del Tribunal Fiscal de reconocer o suspender la autorización que la parte agraviada en uso de derechos personalísimos otorgó.

6. No existen preceptos legales en el Código Fiscal de la Federación ni en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, únicos ordenamientos que regulan la competencia del Tribunal, de los que se desprenda que el mismo puede rechazar las autorizaciones que los particulares hacen ejerciendo el derecho concedido en el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación.

7. Son ilegales los diversos autos en los que se condiciona el reconocimiento de una autorización en el proceso fiscal a la obtención del registro en los libros que al efecto tiene la Secretaría General del Tribunal, ya que de acuerdo al artículo 16 fracción I, punto 14 del Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, es potestad de los asesores solicitar la inscripción de sus autorizaciones.

8. La interpretación de las diversas Salas del Tribunal, plasmada en los autos que emiten, es errónea, ya que en ocasiones aplican incorrectamente el artículo 16 mencionado en la conclusión anterior y en otras omiten la relación que existe entre el artículo 178 del Código Fiscal y los contenidos en la Ley General de Profesiones.

9. De acuerdo al contenido de la Exposición de Motivos de la Ley que Reforma, Deroqa y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales para 1980, la reforma sufrida por el artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, nunca fue con el ánimo de crear trabas procesales a los particulares en un litigio fiscal, sino más bien, para asegurar una atención profesional en el juicio por parte del autorizado. Si el Tribunal la toma como apoyo para impedir el acceso al proceso a personas que estima no son competentes, pero que sin embargo el particular autorizó, incurre en una violación al precepto legal en estudio.

10. Con la reforma al artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, las Salas Regionales se hundieron

en un mar de confusiones, cuyo resultado fue la emisión de autos en los que, en forma ilegal, condicionan, limitan o definitivamente niegan el reconocimiento de la autorización a un pasante en Derecho en pleno ejercicio de la profesión.

11. Son incompetentes las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación para suspender el reconocimiento de la autorización a una persona que legalmente puede ejercer el Derecho, hasta en tanto obtenga el registro que el propio Tribunal tiene, ya que el mismo es ilegal.

12. Son ilegales los autos de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal en los que sólo se reconoce autorización a los "Licenciados" en Derecho.

13. Son incompetentes las Salas Regionales del Tribunal Fiscal para requerir la comprobación del cumplimiento de requisitos establecidos en la Ley General de Profesiones.

14. Son ilegales los autos de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal, en los que se limita a los pasantes en Derecho a recibir notificaciones.

15. Atendiendo al contenido de todos y cada uno de los artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, así como a su estructura general, no se desprende que existan diferencias en cuanto al ejercicio del Derecho, del realizado por una persona autorizada definitivamente (LICENCIADO) o del de otra con una autorización temporal (PASANTE). El apoyo legal a tal afirmación se encuentra en el artículo 30 de la Ley General de Profesiones, precepto del que deriva la posibilidad de ejercer el Derecho sin haber cumplido todos y cada uno de los requisitos que en forma general establece la Ley.

16. El criterio que de acuerdo a mis consideraciones debe regir en la aplicación del artículo 178 del Código Fiscal de la Federación, es que se reconozca sin mayor objeción la autorización concedida tanto a "Licenciados" como a "Pasantes", en la hipótesis de que debe presumirse que estos últimos cuentan con una autorización legalmente concedida. Existen órganos competentes para esclarecer las responsabilidades en que incurran tales personas por un ejercicio profesional inadecuado o con falta de autorización legal.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. UNAM textos Universitarios. 2a. Ed. México, D. F.
- 2.- Becerra Bautista, José. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO. Edit. Porrúa. 6a. Ed. México, D. F.
- 3.- Burgoa, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Edit. Porrúa. 15a. Ed. México, D. F.
- 4.- Cadena Rojo, Jaime. ORIGENES Y DESARROLLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO, ENSAYOS. Edit. Salermo. 2a. Ed. México, D. F.
- 5.- Cadena Rojo, Jaime. NUEVA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Edit. Salermo. 1a. Ed. México, D. F.
- 6.- De Pina, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Edit. Porrúa. 6a. Ed. México, D. F.
- 7.- Fernández y Cuevas, José M. JURISPRUDENCIA EN MATERIA FISCAL. Edit. Jus. 1a. Ed. México, D. F.
- 8.- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. 18a. Ed. México, D. F.
- 9.- García, Trinidad. APUNTES DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Edit. Porrúa. 9a. Ed. México, D. F.
- 10.- J. Goodnow, Francisco. DERECHO ADMINISTRATIVO COMPARADO. Edit. Establecimiento Tipográfico de Ida - mor Moreno. 2a. Ed. Madrid, España.
- 11.- Nava Negrete, Alfonso. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. México, D. F.
- 12.- Olivera Toro, Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Edit. Porrúa. 2a. Ed. México, D. F.

- 13.- Pallares, Jacinto. EL PODER JUDICIAL.  
Edit. Porrúa. 2a. Ed. México, D. F.
- 14.- Porras López, Armando. DERECHO PROCESAL FISCAL.  
Edit. Textos Universitarios, México, D. F.
- 15.- Serra Rojas, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO.  
Edit. Porrúa. 8a. Ed. México, D. F.

LEGISLACION.

- 1.- --- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- --- Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional Relativa al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.
- 3.- --- Ley de Amparo.
- 4.- --- Código Fiscal de la Federación. (Vigente).
- 5.- --- Código Fiscal de la Federación. (En vigor a partir del 1o. de octubre de 1982).
- 6.- --- Código Civil para el Distrito Federal.
- 7.- --- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 8.- --- Ley que reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones de Carácter Fiscal de 30 de diciembre de 1979.
- 9.- --- Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 10.- --- Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional.

CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y  
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

- 1.- Jurisprudencia y Tésis Sobresalientes.  
Sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación. Actualización  
IV.
- 2.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.  
2a. Epoca. Agosto de 1978 - Julio de 1979.
- 3.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.  
2a. Epoca. Agosto de 1979.
- 4.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.  
Años XLI y XLII. Resoluciones y Sentencias  
dictadas del 1o. de Enero al 31 de Julio de  
1978,