

396
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

**CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
PATRICIA VAZQUEZ LIZCANO**

ASESOR: LIC. HILARIO SANCHEZ CORTES

SAN JUAN DE ARAGON EDO. DE MEXICO

1991



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 está 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.

INTRODUCCION

El tema a tratar en este trabajo, es el de la Caducidad de la Instancia, institución procesal que tiene un amplio reconocimiento en el Derecho Positivo Mexicano, por lo que se ha acogido no sólo en el proceso civil, sino también en el laboral y en el amparo. Considero que no la contempló la Ley de Justicia Fiscal por las propias características de predominante oralidad que revestían originalmente al proceso tributario, ya que en el mismo auto de admisión de la demanda se fijaba la fecha para la audiencia de pruebas y alegatos (dentro de un plazo que no debería exceder de un mes, art. 50 L.J.F.) y concluida ésta se debía de dictar la sentencia definitiva, lo que hacía innecesario, normalmente, el impulso procesal de las partes.

Las posteriores reformas procesales, que suprimieron la audiencia de pruebas y alegatos con la consecuente tendencia al procedimiento escrito, exigen una mayor actividad procesal de las partes, fundamentalmente en primera instancia, en la cual, después de contestada la demanda o su ampliación, y desahogadas las pruebas en su caso, se abre el período de alegatos y concluido este se cierra la instrucción. Ello significa la carga procesal de promover para que el juicio se proyecte hacia esas etapas procesales y pueda llegar a la meta final, esto es, a la emisión de la sentencia.

La inactividad de las partes presupone su falta de interés, que bien puede tener su origen en la celebración de un convenio, en la revocación del acto administrativo, o bien en la decisión de conformarse con el acto impugnado, circunstancias que al no hacerse del conocimiento de la Sala dejan al proceso en una situación de indefinida pendencia, incrementando el volumen de los juicios en trámite.

Es por esto que resulta conveniente estudiar en el proceso administrativo la Institución de la Caducidad, la que, es importante apuntarlo, sólo debe de operar respecto de la inactividad de las partes durante la tramitación del proceso, más no cuando el asunto se encuentra ya en estado de dictar sentencia, pues darle un mayor alcance equivaldría a premiar la inercia del órgano jurisdiccional y a convalidar el incumplimiento del mandato constitucional de impartir una justicia pronta y expedita. Y no se justifica en esta fase del juicio porque para que el Triibunal dicte sentencia no es necesario que las partes realicen actividad procesal alguna.

La Caducidad de la Instancia resuelve en parte el problema que acarrea la falta de resolución de los juicios litigiosos durante su tramitación procesal, la Caducidad en el medio fiscal no ha alcanzado preponderancia, ya que es normal confundirla con otras instituciones que pudieran semejársele tales como la

prescripción, sin embargo dicha institución en sí, es totalmente distinta y legalmente identificable en relación con las dede más.

CAPITULO 1

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1.1 ANTECEDENTES

1.2 ESTRUCTURA

1.3 JURISDICCION

1.4 COMPETENCIA

1.1 ANTECEDENTES

A través de un recordatorio histórico, en el cual se pueden observar las diversas influencias que han penetrado en nuestro Derecho y que han conformado paulatinamente el sistema actual, que constituye una síntesis de diversos modelos, entre los cuales destacan los lineamientos, combinados en diversas proporciones, de los sistemas español, angloamericano y francés.

Durante la época colonial predominó el sistema calificado como judicialista, ya que si bien no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias, y en última instancia, al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive los provenientes de los Virreyes, comprendiendo también los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron, en virtud de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esta materia.¹

Al declararse la independencia, la tradición judicialista de la época colonial, se combinó con la corriente también judicialista del derecho público de los Estados Unidos, por lo que si pasamos revista a los principales ordenamientos constitucio-

1 Soberanes Fernández, José Luis. "Los Tribunales de la Nueva-España" pp 63-66.

nales y legales expedidos durante el siglo XIX, particularmente en la esfera federal, podemos observar que subsistió el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración debían plantearse como regla general ante los -- tribunales ordinarios, algunos de los cuales, especialmente en las Entidades Federativas, estaban especializados en materia ad ministrativa².

Mediante un breve señalamiento es posible destacar, que un aspecto aún restringido del proceso administrativo fue introducido por el artículo 137, fracción II, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes; a su vez, el artículo 2o. fracción III, de la Primera Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1936, introdujo un medio de impugnación judicial, que calificó de RECLAMO, contra las de claraciones de expropiación por causa de utilidad pública, expedidas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados.

Existieron dos intentos, ambos incipientes y sin aplicación efectiva, de sustituir la tradición judicialista, por el sistema

2 Armienta, Gonzalo. "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano", pp 59-65.

francés del Consejo de Estado. En primer lugar, dicho Consejo - fue introducido por el instrumento provisional denominado "Bases para la Administración de la República" del 22 de abril de 1853, debido a las ideas en esta materia, del distinguido tratadista-mexicano Teodosio Lares, quien inspiró la expedición de la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del 25 de mayo del propio año de 1853. Dicho Consejo de - Estado seguía muy de cerca el modelo francés de la época, como-organismo de jurisdicción retenida.³

El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero Segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo - Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos del primero - de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la Legislación Lares de 1853.

El artículo 97, fracción I, de la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre - el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales; precepto -

3 Lares, Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo" -- pp 145-328.

que fue considerado por un sector importante de la doctrina como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la administración pública federal⁴; y este fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, al regular los procedimientos de los juicios seguidos por los administrados contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención.

El artículo 104, fracción I, de la Constitución vigente, - del 5 de febrero de 1917, continuó el mismo sistema judicialista, en cuanto otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales, incluyendo dicho precepto a la llamada "jurisdicción concurrente", cuando las citadas controversias sólo afecten intereses particulares, pues en ese supuesto, pueden conocer de las mismas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal.⁵

4 Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública" pp 179-189.

5 Armienta, Gonzalo. op. cit. pp 80-82.

Como ocurrió con el artículo 97, fracción I, de la Carta - Federal de 1857, no se hace referencia expresa a la materia administrativa, pero tanto la doctrina como la legislación y la - jurisprudencia han estimado que se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles entendidas en sentido amplio, y con este fundamento, tanto las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934, como la de 1936, otorgaron a los Jueces Federales de Distrito, la facultad de conocer en primer grado: "de las controversias que se susciten como motivo de la -- aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.⁶"

De acuerdo con estos preceptos, se instauraron los procesos ordinarios federales en materia administrativa, denominados Juicios de Oposición, reglamentados por las leyes administrativas-especiales de carácter federal, inclusive en materia fiscal, los que se tramitaban en primera instancia ante los Jueces Federales de Distrito, y en apelación ante los Tribunales Unitarios de - Circuito; y contra la sentencia de segundo grado, podía interponerse ya sea el RECURSO DE SUPLICA (de acuerdo con la vieja denominación española) que se introdujo en el texto original de la citada fracción I del artículo 104 constitucional, o bien el jui

6 Artículo 42, fracción I, de la Ley Orgánica de 1936.

cio de amparo. Dichos medios de impugnación fueron regulados por la Ley de Amparo de 1919, en la inteligencia de que mientras los administrados podían elegir entre estos dos instrumentos, las autoridades únicamente podían utilizar el segundo, el que por este motivo constituye un antecedente del recurso de REVISION FISCAL, introducido por el mismo texto constitucional, por reforma de diciembre de 1946.

Sin embargo, esta tradición que confirió a los tribunales ordinarios el conocimiento y resolución de las controversias en materia administrativa, empezó a modificarse de manera paulatina, tomando en consideración que el recurso de súplica se suprimió por reforma constitucional de 18 de enero de 1934; y que los juicios de oposición desaparecieron poco a poco de las leyes administrativas correspondientes.⁷

Esta evolución preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936; ordenamiento que creó al Tribunal Fiscal de la Federación, y por ello insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista, elementos del Contencioso Administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente, francés.⁸

7 Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo" pp 295-297.

8 Carrillo Flores, Antonio. "Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación" en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3er. número extraordinario, pp 17-32.

A su vez, considero que se pueden señalar tres períodos esenciales en el desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación:

- a) El primero a partir de su creación en 1937, hasta el mes de abril de 1967, en que entra en vigor su primera Ley Orgánica, ya que en esta etapa inicial el referido Tribunal Fiscal Federal funcionó como órgano de jurisdicción delegada, como se expresó claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, que lo estableció tomando en cuenta que, según el artículo primero de este ordenamiento, que se reitera en el 146 del Código Fiscal de 1938, el mencionado Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y cualquier otra autoridad administrativa.
- b) Una segunda etapa se inicia con la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal que entró en vigor el primero de abril de 1967, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, ya que el artículo primero de la citada Ley Orgánica dispuso que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la Ley establece", lo que implica que ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino que asume carácter estrictamente judicial, si bien con algunos resabios de la situación anterior.
- c) La situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica

del repetido Tribunal Fiscal, publicada el 2 de febrero de 1978, y que entró en vigor ciento ochenta días después, es decir en agosto del mismo año, y que no sólo conserva la Plena Autonomía del organismo, sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en las once regiones en las cuales se divide el territorio nacional, siguiendo en esta materia la tendencia hacia la desconcentración de la justicia federal, como ha ocurrido con los Tribunales de Circuito y con los grupos especiales de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con lo cual se pretende acercar los órganos judiciales a los justiciables.

En esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, - debemos señalar también la tendencia que se advierte en este sector hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base al propio Tribunal Fiscal, al cual se le ampliarían considerablemente sus atribuciones, para comprender el conocimiento genérico de las controversias administrativas federales de carácter nacional excluyendo las del Distrito Federal.

En este recorrido a través de la evolución de la justicia administrativa en nuestro país, debemos destacar como un paso muy importante, lo que aconteció con la reforma constitucional del artículo 104 fracción I, que entró en vigor en octubre de -

1968, la cual introdujo dos factores de gran importancia en esta materia: en primer término, constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, ya que durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación que como hemos dicho se creó por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, se discutió la constitucionalidad de este organismo, por considerar un sector de la doctrina que invadía la esfera de atribuciones del Poder Judicial Federal.

En efecto, la adición a la fracción I del artículo 104 - constitucional dispone:

"Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de Plena Autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."

El segundo aspecto esencial de la reforma de 1968, que también modificó la parte conducente de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y la de Amparo, fue el establecimiento específico, con apoyo en el artículo 107, fracción V, inciso b) de la Constitución Federal, DEL AMPARO DE UNA SOLA INSTANCIA contra sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos, lo que significa el reconocimiento, para efectos del mismo derecho de amparo, de la naturaleza judicial de dichos Tribunales, como órganos dotados de plena autonomía, superando

la situación anterior, de organismos de jurisdicción delegada, que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación desde su creación en 1936 hasta la expedición de la Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967.

Respecto a esta última innovación debe recordarse que con anterioridad a la reforma constitucional indicada, las sentencias del mismo Tribunal Fiscal de la Federación se impugnaban en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114, fracción II, de la ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos.

Uno de los efectos inmediatos de la reforma constitucional de 1968, por lo que se refiere a la adición de la fracción I del artículo 104 de la Carta Federal, fue la creación del TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, por la Ley promulgada el 28 de enero de 1971, reformada posteriormente en 1973 , 1979, 1986 y 1987.

La creación de este Tribunal implica otro paso adelante en el desarrollo de la jurisdicción administrativa mexicana, que se inicia con un organismo de jurisdicción delegada y con competencia restringida a la materia fiscal, y se dirige hacia el establecimiento de tribunales judiciales autónomos de competencia genérica para conocer y resolver, salvo excepciones, de las controversias entre la administración y los administrados, y

que a través de la citada Ley de 1971, se logra para el ámbito del Distrito Federal, pero con la posibilidad de extenderlo a la esfera federal nacional, de acuerdo con los anteproyectos de 1964 y 1973.

A este respecto debemos señalar, entre otros, dos aspectos que significan un adelanto respecto de la regulación del Tribunal Fiscal Federal, en cuanto, por una parte dicho Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento, a través de las medidas de apremio y disciplinarias señaladas en su Ley Orgánica, así como en segundo lugar, para exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado, por conducto de un procedimiento de ejecución inspirado en el establecido por la Ley de Amparo, según el artículo 82 del citado ordenamiento de lo Contencioso Administrativo.

La evolución de la jurisdicción administrativa mexicana, ha culminado con el establecimiento creciente de organismos de justicia administrativa en las Entidades Federativas inspirados en el ejemplo del Tribunal Fiscal Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

1.2 ESTRUCTURA ORGANICA

Como punto de partida tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras dependencias del Gobierno Federal decidió desconcentrarse administrativamente y para ello en el año de 1973 por Decreto de la Presidencia de la República se crearon las Administraciones Fiscales Regionales, las cuales empezaron a funcionar por el año de 1975, dándose así un cambio en la estructura del Tribunal en estudio al publicarse su Ley - Orgánica el 2 de febrero de 1978, que en su artículo 2o. establece que el Tribunal Fiscal de la Federación se integrará por una Sala Superior y las Salas Regionales.

La Sala Superior.- Se integra con nueve Magistrados nombrados por el Presidente de la República y para que pueda sesionar bastará con la presencia de seis, una vez integrada, las resoluciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de los Magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar sino - cuando tengan impedimento legal, y todas sus sesiones serán públicas, salvo cuando se tenga que proteger la moral, el interés público o así lo ordene la Ley.

El Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.- Este debe representar al mismo ante toda clase de autoridades, pues hay que dejar claro que por la estructura orgánica del Tribunal,

la Sala Superior, el Presidente y las Salas Regionales tienen sus atribuciones independientes, no hay una jerarquía real.

Salas Regionales.- Estas designarán anualmente a su Presidente, quien podrá ser reelecto, o sea que de los tres Magistrados que integran la Sala, uno de ellos será el Presidente de la Sala por el término de un año y desde luego éste se puede reelegir; también es atribución de las Salas Regionales nombrar a sus Secretarios y Actuarios, queriendo decir con esto que cada Sala Regional es una unidad independiente que puede manejar su propio personal.

El Territorio Nacional se divide en las siguientes Regiones:

- I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II.- Del Norte - Centro con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III.- Del Noroeste con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

- V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- Dos Salas con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo -Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico - Centro con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.
- IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI.- Metropolitana que cuenta con seis Salas, con jurisdicción en el Distrito Federal.

Es conveniente hacer notar que éstas Salas conocerán de las resoluciones dictadas por autoridades de la jurisdicción que ellas conozcan, es decir, por las Administraciones Fiscales Regionales, las Subprocuradurías Fiscales Auxiliares, las Delegaciones de la Tesorería y del Registro Federal de Automóviles, y autoridades de otras dependencias como el Seguro Social que -

ya existen en cada Estado, pero si una autoridad cuya sede esté en el área metropolitana, ordena una liquidación a un causante en Nuevo León, serán competentes para conocer de esa resolución las Salas Regionales Metropolitanas con sede en el Distrito Federal, ya que la autoridad que emitió la Resolución se encuentra en esta Ciudad de México, siendo de especial importancia esta - cuestión de la competencia, ya que conforme las Salas Regionales Foráneas se encarguen de los asuntos de su jurisdicción, se irán disminuyendo los asuntos que se ventilan en el Distrito Federal.

Secretario General de Acuerdos.- Las funciones de este son: acordar con el Presidente lo relativo a las sesiones de la Sala Superior, esto se refiere a la programación de los asuntos particulares y a las órdenes del día, dar cuenta en las sesiones de la Sala Superior, tomar la votación de los Magistrados, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden, o sea que de cada sesión que se celebre en la Sala Superior, deberá levantarse un acta en la que debe constar todo lo que ocurrió ahí, y también debe comunicar las decisiones que se hubieren tomado. Engrosar los fallos de la Sala Superior, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga un Magistrado, autorizarlos en unión del Presidente, tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Salas Regionales, queriendo decir con esto que el

Secretario General con su firma da fe de lo que acordaron los Señores Magistrados en la sesión. Expedir los certificados de constancias que obran en los expedientes, o sea que toda clase de copias certificadas de resoluciones o documentos que estén en los expedientes y de los cuales los particulares o las mismas autoridades soliciten copias, el facultado para expedirlas es el Secretario General, llevar el turno de los Magistrados que deben formular ponencia para la resolución de la Sala Superior y el registro de las sustituciones de los Magistrados de las Salas Regionales y de la propia Sala Superior y las demás que se encarguen por parte de la Sala Superior o el Presidente del Tribunal Fiscal.

Oficial Mayor.- A partir de la reforma del 2 de febrero de 1978, le corresponde al Oficial Mayor formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal, ejecutar las ordenes relativas con el ejercicio del presupuesto. Supervisar el funcionamiento del archivo y tramitar los movimientos del personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos, controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario, vigilar su conservación y coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios.

Secretarios:

Los Secretarios de la Sala Superior, auxilian al Magistrado

al que estén adscritos, formulando proyectos de resolución, su plen ausencias temporales del Secretario General de Acuerdos, etc.

Los Secretarios de las Salas Regionales, proyectan los autos y las resoluciones que les indique el Magistrado Instructor; autorizar con su firma las actuaciones del Magistrado Instructor, es decir dar fe de lo que proveyó éste; efectuar las diligencias que les encomiende el Magistrado Instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala, esto se refiere por ejemplo: al caso en que se ofrece alguna prueba de inspección ocular sobre algo; proyectar las sentencias de acuerdo a los razonamientos jurídicos de los Magistrados; expedir los certificados de las constancias que obren en los expedientes que se llevan en la Sala Regional.

Actuarios.— Estos notifican en el tiempo y forma prescritos por la Ley, las resoluciones, acuerdos dictados en juicio y efectúan las diligencias que les encomiende el Magistrado Instructor o la Sala y demás que señalen las leyes.⁹

Finalmente mencionaré los grupos de empleados que en forma general clasifica el Tribunal Fiscal de la Federación:¹⁰

9 Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, artículos 1º, 11, 17, 20, 21, 22, 24, 31, 32, 33, 34 y 35.

10 Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación, artículo 15.

- a) **Secretaría General**
- b) **Asesores**
- c) **Redacción de la Revista del Tribunal**
- d) **Personal Adscrito a los Magistrados**
- e) **Personal Adscritos a las Secretarías**
- f) **Personal de Actuarios**
- g) **Archivo**
- h) **Servidumbre**

1.3 JURISDICCION

Para poder comprender el Poder Público Mexicano y su Jurisdicción Administrativa, es necesario hacer una breve reseña Histórico - Sociológica de algunos acontecimientos que a través del tiempo se han venido desarrollando.

Cabe hacer mención de la forma de gobierno de la colonia que en un principio tenía una intención cultural y religiosa, no hubo un trasplante verdadero a los dominios, por parte de España, de sus Instituciones y formas de trabajo, sino que se siguieron una serie de leyes, y documentos que no evitaron de ninguna manera en tres siglos de sumisión, problemas sociales, hubo pocas aplicaciones útiles para criollos, indios, mestizos y negros, un régimen jurídico en la práctica para indios y demás castas, y cualquier análisis sociológico, económico o político de nuestra historia tiene que reconocer el hecho objetivo de la explotación, del vínculo de trabajo con la raza, la cultura y las formas de convivencia, que crearon un sistema político que fue deliberada o accidentalmente contradictorio, no se concibió la educación como instrumento para someter y ubicar a criollos, mestizos e indios en un sitio de desventaja, admitido por la resignación o por la fuerza.¹¹

11 Gortari, Eli, de, "La Ciencia en la Historia de México", pp 215 y 216.

El derecho a la Jurisdicción, el libre acceso a los tribunales, el derecho a la Justicia, es uno de los derechos fundamentales de la persona. La justa paz de la comunidad únicamente es posible en la medida en que el Estado es capaz de crear instrumentos adecuados y eficaces para satisfacer las pretensiones que ante el mismo se formulan.

En la medida en que proscribe la autodefensa como medio para dirimir los litigios, ha de crear órganos imparciales e independientes, con la misión específica de decidir las pretensiones que una persona deduzca frente a otra. Porque si los anhelos de justicia que lleva en lo más íntimo de su ser todo hombre no encuentran satisfacción por los cauces pacíficos del proceso, por fuerte y brutal que sea la maquinaria represiva, será desbordada por la desesperada búsqueda de la justicia, dando lugar a un recrudecimiento de las más variadas formas de autodefensa. De aquí que se destaque el derecho a la Jurisdicción como el mejor método garantizador de la seguridad jurídica.

El Derecho a la Jurisdicción frente a los actos de la Administración pública que aplican gravámenes, adquiere especial relevancia. Pues dará lugar a un proceso que, en último término, tratará de hacer realidad principios constitucionales tan elementales como los de igualdad ante la ley, igualdad ante las cargas públicas o más concretamente, como dice el artículo 31 fracción

IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 31.- - - - -
 ...IV.- Contribuir para los gastos Públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Suponiendo que la ley tributaria ha aplicado correctamente estos principios (pues, en otro caso, procedería su declaración de inconstitucionalidad), todo acto de aplicación que contraveniga sus mandatos, estará contraviniendo también aquellos principios constitucionales. En igual medida se infringirá la justicia cuando se está exigiendo al contribuyente el pago de una cantidad superior a la que le incumbiría en correcta aplicación de la Ley Fiscal, como cuando el acto le está imponiendo una cantidad inferior.

No puede olvidarse ninguno de estos aspectos o caras de la moneda. No puede aludirse simplistamente al tema de las garantías jurisdiccionales en materia tributaria como si únicamente estuviera en juego la defensa del patrimonio del contribuyente. Una inadecuada estructura del proceso podría conducir a graves atentados a la Hacienda Pública y, en definitiva, a aquellos otros contribuyentes que se verán obligados a contribuir en mayor proporción a la que les correspondería en justicia, para suplir lo que defrauda el litigante de mala fe, que utiliza las

medidas procesales para fines distintos a aquellos para los que se establecieron.

Siendo el proceso el mejor sistema que han ideado para dirimir sus litigios y para que prevalezca el derecho, deberá dársele la máxima amplitud en el conocimiento de las pretensiones fundadas en normas de derecho tributario, garantizando de este modo la realización de aquellos elementales principios constitucionales.

Conviene iniciar nuestro análisis replanteando una interrogante que se formulara asiduamente en los orígenes del Tribunal Fiscal, consistente en dilucidar si la actividad que realiza este organismo corresponde a una actividad jurisdiccional, propiamente dicha.

La palabra jurisdiccional tiene diversos significados.

Atendiendo al tratadista Eduardo J. Couture que señala cuatro significados de dicho vocablo:

- a) como ámbito territorial;
- b) como sinónimo de competencia;
- c) como conjunto de poderes de autoridad de ciertos Organos del Poder Público;
- d) y su sentido preciso y técnico de función pública de ha
cer justicia.¹²

¹² Couture, J. Eduardo. "Fundamentos del Derecho Procesal Civil"
Tomo I, p. 27.

De los anteriores significados de la palabra jurisdicción, los que al caso resultan trascendentes son los dos últimos de los señalados.

Por lo que toca a la aceptación del vocablo "función pública de hacer justicia", cabe señalar que la misma deriva de la división de poderes del Estado que se establece a nivel constitucional, toda vez que doctrinariamente existe un poder encargado de tal función, siendo éste, el Poder Judicial.

Ahora bien, conviene señalar la sinonimia con la que se utilizan comúnmente las acepciones "función judicial" y "función jurisdiccional", toda vez que el Poder Judicial es el encargado substancialmente de hacer justicia, entendiéndose por ello, el de dar a cada quien lo suyo conforme a derecho, lo cual se logra resolviendo la controversia surgida en la aplicación de las leyes.

Conforme a los anteriores lineamientos de carácter doctrinal, se habla de una función legislativa que es la que lleva a cabo el Poder Legislativo, de función ejecutiva a cargo del Poder Ejecutivo y de una función judicial que es la que lleva a cabo el Poder Judicial, comprendiéndose por esta la función jurisdiccional, propiamente dicha. Un primer problema que se presenta en torno al Tribunal Fiscal consiste en la ubicación de este organismo fiscal, ya que el mismo surgió en el ámbito del

Poder Ejecutivo, al menos formalmente, no puede considerarse como un organismo jurisdiccional, pues no se encuentra dentro del poder que constitucionalmente se establece para tal función; el Poder Judicial.

Esta objeción fue substancialmente la que campeó en los orígenes del Tribunal Fiscal, cuando se cuestionó su constitucionalidad; y si bien, en ese tiempo resultaba valedera, en la actualidad la posición jurídica del Tribunal Fiscal ha variado substancialmente al respecto, en virtud de las siguientes razones:

- 1º Porque a partir de la reforma sufrida por el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de México, en decreto de 16 de diciembre de 1946; se estableció la posibilidad de la existencia de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, que no se encuentren bien ubicados en el ámbito del Poder Judicial. Cabe precisar que la reforma constitucional condicionó la existencia de dichos Tribunales a las necesidades de que los mismos "estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".
- 2º Porque la esencia de la autonomía del Tribunal Fiscal para dictar sus fallos ha experimentado en sí, una gran transformación, pues, en tanto, que a la luz de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1938, el Tri

bunal debería dictar sus fallos "en representación del Ejecutivo de la Unión",¹³ lo que dió origen a la famosa figura de la justicia delegada que, hasta cierto punto, pugna con la idea de plena autonomía del Tribunal en sus fallos.

La situación varió substancialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, ya que tal ordenamiento legal, en su artículo 1º expresamente estableció que: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía", autonomía que fue ratificada por la actual Ley Orgánica de dicho Tribunal, la que igualmente en su artículo 1º señala: "que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos".

Las reformas constitucionales y legales citadas, han puesto las bases suficientes para considerar que la autonomía que en un principio se le otorgara al Tribunal, no es la misma que la de que actualmente goza, pues en tanto que a la creación del Tribunal, era el Poder Ejecutivo el que por delegación otorga al Tribunal, su facultad jurisdiccional (posición que resulta

13 Artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1938.

contradictoria, de origen pues el Poder Ejecutivo no es el receptáculo constitucional de la función jurisdiccional); a partir del Código Fiscal de 1967, es el Poder Legislativo el que a través de la Ley le otorgó esa atribución, con el cual se rompió el vínculo jurídico requerido para que pueda darse la figura de la justicia delegada, concluyéndose de ello que esta clase de justicia ha desaparecido para dar paso a una justicia autónoma, piedra de toque de una verdadera "autonomía" del Tribunal en el campo jurídico, sustentada en la independencia formal y material que este organismo ha alcanzado cada vez en mayor medida.

Una segunda cuestión resulta necesaria dilucidar a fin de determinar la naturaleza actual del Tribunal, consistente en saber si la actividad realizada por el Tribunal Fiscal corresponde, desde el punto de vista sustantivo, a una actividad jurisdiccional.

Al respecto y retrotrayéndonos nuevamente al ámbito doctrinal, invocaremos de nueva cuenta al tratadista Couture¹⁴ quien sostiene que el acto jurisdiccional consta de tres elementos:

- a) La Forma
- b) El Contenido
- c) La Función

14 Couture, J. Eduardo. Op. cit. p. 69.

Forma.- Los elementos externos del acto jurisdiccional, la presencia de partes, de juicios y de procedimientos establecidos por la ley.

Contenido.- La existencia de un conflicto, controversia o diferendo de relevancia jurídica, que debe ser dirimido por los agentes de la jurisdicción, mediante una decisión que pasa en cosa juzgada.

Función.- El cometido, o sea asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos, mediante la aplicación eventualmente coercible del derecho.

De lo anteriormente expuesto se desprende el concepto de jurisdicción como aquella "función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la Ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución".

Con base en estos elementos teóricos, pasemos a analizar la actividad llevada a cabo actualmente por el Tribunal Fiscal.

Históricamente, como ha quedado señalado, este organismo fue creado con el fin expreso de dirimir las controversias y conflictos suscitados por la aplicación de las leyes fiscales administrativas.

Lo anterior implica que el Tribunal Fiscal resulta ser un órgano del Estado competente para desempeñar la función pública de administrar justicia, la cual se realiza ante la existencia de conflicto o controversia de carácter jurídico.

Por lo que toca al aspecto formal de la definición cabe señalar que el procedimiento a través del cual se lleva a cabo dicha función pública es de tal naturaleza que reúne los requisitos procesales para ser considerado como un juicio, dado que existe una controversia entre dos partes con igualdad de oportunidades procesales para justificar sus pretensiones ante un jugador, quien resulta ser un tercero independiente de ellas, con la obligación de resolver imparcialmente el conflicto sometido a su jurisdicción.

Lo anterior resulta trascendente, ya que es este elemento el punto de diferenciación entre el juicio Contencioso-Administrativo y los medios de defensa que la Ley prevé en la fase oficiosa del procedimiento; es decir, ante la propia administración pública (recursos, instancias etc.), en cuya hipótesis es la propia autoridad administrativa la encargada de resolver la instancia.

Por lo que toca al elemento de la definición consistente en la autoridad de cosa juzgada que deben tener las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional, que ponga fin a las con

troversias; tal característica ha sido plenamente reconocida por las diversas leyes que han regido al Tribunal Fiscal, bastando citar a la propia Ley de Justicia Fiscal la cual señalaba en su artículo 47: "Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada".

Respecto del elemento consistente en la posibilidad de ejecución coactiva del fallo por el propio Tribunal que lo emitiera; cabe precisar que en el caso del Tribunal Fiscal tal elemento no se da, ya que como ha quedado expuesto, sus resoluciones son meramente declarativas. Sin embargo, aún en este punto, mucho se ha avanzado al respecto, pudiendo citarse como ejemplo la causal de anulación de desvío de poder respecto de la cual el Tribunal ha luchado incanzablemente por sostener su competencia, no sólo para analizar la legalidad de la sanción, sino, en estricto cumplimiento del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación en vigor, poder determinar en el propio fallo, el monto de la sanción que deberá imponérsele al sancionado cuando la multa aquella, motivo de la controversia, no estuviere ajustada a derecho.

El primer requisito, para que se pueda hablar de tutela jurisdiccional efectiva es que las pretensiones sean atendidas y satisfechas por un órgano propiamente jurisdiccional, esto es imparcial e independiente que esté investido de plenas potestades

para el restablecimiento de la situación jurídica perturbada.

Sin órgano imparcial e independiente que esté "expedito para administrar justicia" en términos del art. 17 de la Constitución Mexicana, el ciudadano carecerá de tutela jurisdiccional efectiva y se incumplirá la garantía constitucional.

La Jurisdicción Contenciosa - Administrativa es pieza fundamental en un Estado de Derecho, de ella depende la sumisión al Derecho de la Administración Pública.

Cuando ante la insuficiencia del amparo por una eficaz tutela jurisdiccional frente a la administración se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, no se le va atribuir el conocimiento de todas las controversias de Derecho Administrativo motivadas por la actividad de un órgano de la Federación, sino que se va a limitar al conocimiento de las pretensiones fundadas en Derecho Tributario. Aunque el Tribunal ya nació con vocación de asumir la jurisdicción contencioso administrativa en general y, como veremos, así se ha proyectado su evolución posterior, se configuró y sigue siendo sustancialmente un órgano con jurisdicción en materia tributaria y no exclusiva.¹⁵

Si en un principio la Jurisdicción del Tribunal se limitó a litigios tributarios, posteriormente se ha ido extendiendo el

15 Carrillo Flores, "La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración Pública", p. 278.

ámbito jurisdiccional, hoy, además del conocimiento de las pretensiones fundadas en Derecho Tributario, le corresponde el conocimiento de pretensiones fundadas en normas no tributarias.

En efecto, el art. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, al enumerar los juicios sobre las "resoluciones definitivas" de que conocerán las Salas Regionales, aparte de las que se refieren a cuestiones derivadas de la aplicación de normas de derecho tributario, incluye los juicios que inicien contra las resoluciones siguientes:

- a) Las que impugnan multas por infracción a las normas administrativas federales (fracción III).
Por tanto, no solamente se atribuye al conocimiento de la jurisdicción tributaria la impugnación de los actos de imposición de multas por infracción de deberes tributarios, sino las que se impongan como consecuencia de la infracción de cualquier norma administrativa federal.
- b) 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...(fracción V).
- c) 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 ...

(fracción VI).

Al establecerse así la jurisdicción del Tribunal "se abrió para todos los trabajadores públicos, presuntos pensionistas o privados".

- d) Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada (fracción VII).

Lo que supone atribuir al Tribunal Fiscal como uno de los capítulos más importantes de lo que ha constituido tradicionalmente la "materia Contencioso-Administrativa".

- e) Las que constituyen 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 (fracción VIII).

Este apartado de la jurisdicción de tribunales constituye otro de los capítulos que exceden del ámbito propiamente tributario.

- f) Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal (fracción IX).

Con este apartado se cierra el artículo 23 de la Ley Orgánica dejando una puerta abierta para la ampliación de la competencia.

Si la extensión de la Jurisdicción del Tribunal Fiscal exige una reforma sustancial de la organización de éste, al margen de cualquier otra consideración, no comparte la misma exigencia

respecto de la regulación del proceso que se sigue ante sus órganos.

Pero como se ha señalado, ya hoy el Tribunal conoce de materias que no son "Tributarias". Por lo que, en definitiva, la reforma se traduciría en que serían más las materias administrativas en general no tributarias de que conocería el Tribunal. - Pero si la sola circunstancia de la extensión de la jurisdicción del Tribunal no impone un régimen de la regulación del proceso y podría aplicarse con simples adaptaciones de detalle la ordenación actual de los requisitos del procedimiento y de los efectos del proceso. No por la extensión de su ámbito jurisdiccional, sino para aprovechar la circunstancia de superar las deficiencias que la experiencia ha puesto de manifiesto y la doctrina ha denunciado a fin de que realmente pueda hablarse de una plena jurisdicción de los organos a que se confía en México el conocimiento y satisfacción de las pretensiones procesales fundadas en Derecho Administrativo y Tributario.

1.4 COMPETENCIA

Mencionaré en primer lugar que vivimos en un Estado sujeto a un orden jurídico y con ello en los términos de la Constitución, la existencia de los órganos estatales deben apegar su actuación a las normas legales y reglamentarias que las rigen siguiendo el principio de que las autoridades no pueden hacer más de lo que expresamente les está concedido, es por ello que en primer lugar debe quedar establecido que el Tribunal Fiscal de la Federación no puede resolver, ni tiene facultad competencial en áreas que específicamente no estén contempladas dentro de su Ley Orgánica, o en otras leyes que le otorguen competencia, y si bien sabemos que en el México de hoy existe una enorme y compleja actividad administrativa que incide prácticamente en todas las esferas de la realidad social y dado el constante avance que ha tenido el país a últimas fechas, se hizo y es necesario establecerlo, un Tribunal Administrativo de carácter contencioso que dirima las controversias fiscales o parafiscales, como señalan algunos tratadistas que se suscitan entre los particulares y las autoridades que emiten las resoluciones, ya que aún cuando éstas tienen un principio de legalidad y de validez, según el Código Fiscal de la Federación.

Sí para garantizar la integridad del orden jurídico y las garantías de los particulares se hace imprescindible que exista un órgano

que controle el respeto a los derechos, garantías e intereses legítimos de los ciudadanos.

Siguiendo lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con el objeto de dirimir las controversias planteadas por los particulares en contra de los actos impositivos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus dependencias, o de cualquier Organismo Fiscal Autónomo, así como en contra de resoluciones que constituyen responsabilidades administrativas en materia fiscal, de sanciones por infracciones o las leyes fiscales, de cualquier resolución dictada en materia fiscal del procedimiento económico coactivo etc., y posteriormente por diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, como por ejemplo el Ejecutivo Federal presentó y el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal del 30 de diciembre de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente, ampliando la competencia del Tribunal Fiscal.

Tres fueron los aspectos de competencia agregados:

- 1ª.- Se autorizó al Ejecutivo de la Unión para que por conducto del Tribunal Fiscal de la Federación depurara y reconociera las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno Federal nacidas o derivadas de hechos jurídicos acontecidos durante el período que comenzaba del 1º de enero de 1929 al 31 de diciembre de 1941 inclusive, y que se hallaban pendientes de pago, esos cré

ditos deberían ser reclamados ante el Tribunal Fiscal en un plazo que expiraba el 30 de junio de 1942, en la actualidad estos asuntos sólo obran como un antecedente

- 2º.- De las demandas por las que los particulares podían impugnar los actos de autoridad que les negaran un derecho a una pensión civil o militar, haber de retiro o compensación o por los particulares que recibiendo una pensión civil o militar que no estén de acuerdo con el monto de las cuotas y
- 3º.- Todo crédito, cualquiera que sea su origen con las excepciones señaladas en el artículo 2º de la Ley de Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal,¹⁶ para que en el futuro no exista asignación presupuestal en el año de su constitución ni en el inmediatamente posterior, debería reclamarse ante el Tribunal en el mes de enero del ejercicio siguiente.

También mediante decreto de 28 de febrero de 1949 que reformó la Ley del Seguro Social en relación con su artículo 135, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de todas las cuestiones o controversias originadas por el pago o cobro de aquellas aportaciones fiscales, en razón de que el supuesto normativo del artículo 135 de la Ley del Seguro Social coincidía con el de la fracción I del artículo 160 del Código Fiscal de la Federación de 1938, de esta forma el Tribu

16 Ley para la Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal art. 2º.

nal Fiscal conocería de las cuotas obrero-patronales del Seguro Social.

Por decreto de 31 de diciembre de 1946 publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo día, se amplió también la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de todas las controversias fiscales del Departamento del Distrito Federal, de esta forma en el artículo 1º del citado Decreto se estableció que las funciones fiscales señaladas por la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal al propio Departamento, quedaban atribuidas para lo sucesivo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el artículo 3º se manifestó que se derogaba el título XXVIII de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el de Justicia Fiscal del Distrito Federal en lo sucesivo se ajustaría a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Posteriormente la competencia del Tribunal se vió aumentada mediante el Decreto del 26 de diciembre de 1953 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, entrando en vigor 60 días después de su publicación y que entre otros preceptos reforma el artículo 95 y adiciona el artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para que el Tribunal Fiscal de la Federación conociera de las demandas en contra de requerimientos de pagos hechos a las Instituciones de

Fianzas con cargo a fianzas otorgadas en favor de la Federación, los Estados, el Distrito, Territorios Federales y los Municipios.

Con lo anterior el Tribunal Fiscal de la Federación que se había creado únicamente para dirimir controversias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Organismos Fiscales Autónomos, pasó a conocer de muy variadas materias.

Efectivamente, es importante destacar que las Resoluciones del Seguro Social, las de pensiones civiles y militares, lo relativo a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, y lo relativo a las compañías de fianzas, entre otras fue competencia del Tribunal Fiscal de la Federación con posterioridad a su creación.

Independientemente de lo anterior el Código Fiscal de 1938 fue objeto de numerosas reformas y enmiendas como se ha señalado, amén de otras que entraron en vigor en 1958, 1962 y 1966.

Con todos estos casos, es en donde se ha visto la evolución que ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que primeramente fue creado para resolver cuestiones estrictamente fiscales y se le han ido añadiendo a través del tiempo, facultades para resolver de otras cuestiones que no son estrictamente fiscales.

La importancia que tiene el Tribunal Fiscal de la Federa

ción en nuestros días es que los ciudadanos comunes, particulares y dirigentes de empresas ven afectados sus intereses o de quienes representan, por una resolución, con la cual no están de acuerdo, ya sea porque ésta no es justa, o ya sea porque no se siguieron las formalidades que debe revestir toda resolución de autoridad en los términos del artículo 16 Constitucional que protege la garantía de legalidad que debe contener todo acto de autoridad, ya que por ejemplo, en actuaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuya función principal es la de allegarse los ingresos necesarios para el gasto público, determina diferencias de impuestos, impone multas, resuelve consultas interpretando leyes, niega devoluciones, etc., y el particular tiene el recurso de que si considera que alguna resolución de la Secretaría de Hacienda le causa perjuicio, solicitar la anulación por que no llena los requisitos necesarios e igual sucede en el caso de pensiones civiles, en donde si la autoridad no la otorga o aún otorgándola lo hace en cantidad menor a la que corresponde, la persona afectada puede acudir al Tribunal Fiscal o solicitar justicia, sucediendo lo mismo en el caso de pensiones militares, y lo más importante de esto, es que es "Justicia Administrativa", es decir viene de una Institución del propio Ejecutivo y ahí es donde debemos meditar que el Tribunal Fiscal fue creado para resolver sobre cuestiones y actuaciones del Eje

cutivo, y de ahí la importancia de que se le haya otorgado plena autonomía al dictar sus fallos misma que el Tribunal Fiscal ha respetado y cumplido y sin temor ni compromisos, también se ha recibido por parte del Ejecutivo un completo respeto a esa autonomía ya que nunca han existido consignas para resolver, radicando ahí en ese respeto mutuo, la verdadera fuente de justicia fiscal.

También es relevante lo relativo al Seguro Social donde las cuestiones de cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, han llegado a ser un importante renglón dentro de la seguridad social del país, y tan es así, que se les ha reputado como de carácter fiscal y por ello el Tribunal viene a cooperar ampliamente en una justicia fiscal además de social, respetando las garantías de los particulares, o afectados por esta clase de resoluciones.

Debemos hacer notar que siempre la impartición de justicia ha estado encomendada al Poder Judicial, señalando el artículo 94 de la Constitución que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación y en Juzgados de Distrito, luego entonces ¿porqué se crean tribunales dentro del marco del ejecutivo, es decir, de carácter administrativo, como es por ejemplo

las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el propio Tribunal Fiscal de la Federación?. Podríamos primeramente señalar que es por la conveniencia de otorgar a los particulares medios de defensa más eficaces contra los actos irregulares de la Administración Pública, poniéndolos al alcance de mayor número de gobernados, y en segundo lugar, evitar el gran rezago que tienen las autoridades encargadas que de acuerdo con la Constitución tienen la función de impartir la justicia, facilitando la labor del Poder Judicial, y únicamente si los particulares o las autoridades son agraviados por las sentencias de este Tribunal, podrán ocurrir en recurso de revisión o al Juicio de Amparo, esgrimiendo los agravios que les causen dichas sentencias.¹⁷

Es oportuno referir que la Ley Orgánica del Banco de México le otorga competencia para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten en el recurso de revocación que se haga valer contra las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios, lo cual le permite incursionar en el campo financiero del Estado.

La Naturaleza Fiscal de los créditos que determinan, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto del

17 Azuela Guitrón, Mariano. "El Tribunal Fiscal de la Federación breves consideraciones sobre su situación actual", p. 12.

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo ha llevado a conocer de un gran número de controversias planteadas por los patrones en contra de las resoluciones que en esta materia emiten dichos organismos descentralizados.

En la medida en que las actividades del Poder Ejecutivo se extienden y ramifican, de tal manera que su rectoría en la actividad económica y financiera requiere que sus actos se ajusten a la más estricta legalidad, con el objeto de que no se infiera ni se conculque el libre ejercicio de los derechos individuales y sociales del gobernado, se hace necesaria la existencia de órganos de control jurisdiccional que encaucen la vida jurídica del Estado Mexicano, para que en él se conserve la armonía que nace del respeto a esa esfera intangible del particular, garantizada por la Constitución General de la República.

Lo anterior lleva a poner de manifiesto la urgencia de una reforma procesal que haga realidad la existencia de un Tribunal de Justicia Administrativa cuya competencia abarque el conocimiento de todas las contiendas que puedan surgir entre el particular y los órganos de la Administración Pública.

En la actualidad puede considerarse que no sólo son atendibles los argumentos que han sido expresados para otorgar competencia plena en materia administrativa del Tribunal Fiscal de la Federación, sino que cobran cada día mayor fuerza de convic

ción ante la creciente actividad administrativa del Estado.

La norma que establezca la competencia general del Tribunal Fiscal de la Federación en materia administrativa deberá contemplar la responsabilidad del Estado en la presentación del servicio público cuando se cause un daño patrimonial al particular.

Fuera del ámbito competencial de este órgano colegiado quedan, por ser objetos de una jurisdicción específica, los actos de las autoridades del fuero militar y los que atañen a la legislación burocrática.

El Tribunal Fiscal de la Federación siempre ha condicionado su competencia a la existencia de un interés jurídico del actor. No se trata de un contencioso objetivo de juricidad y, por ello, el respeto de la legalidad en sentido amplio no basta para legitimar la acción.

Estamos muy lejos de la protección objetiva del derecho que podría encontrarse en los países germánicos mediante una acción popular; se requiere un perjuicio personal, actual y cierto.

En este sentido el Código Fiscal de la Federación en su artículo 198 se refiere al "perjudicado" a los intereses jurídicos del actor, a la parte interesada, al afectado.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

- I.- Formalmente es una Institución Administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir es un medio de control jurisdiccional de la Administración Pública, su fundamento se apoya en el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política, al instituir 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 aunque es autónomo. Su establecimiento propuso mantener el principio de la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal.¹⁸
- III.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho.
- 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 se 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.
- V.- El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes. El Tribunal 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 esta investido de la facultad de examinar y decidir 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.¹⁹

Sin embargo el Tribunal Fiscal puede decidir sobre la inconstitucionalidad de actos concretos de autoridad o de reglamentos, en caso de que tales violaciones sean formuladas por los interesados.

El Tribunal carece de competencia para estudiar y resolver sobre la Constitucionalidad de una Ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de Amparo.²⁰

19 Seminario Judicial de la Federación tomo 115 pag. 1281 V época.
20 Seminario Judicial de la Federación VI época pag. 22.

REFORMAS 15 DE ENERO DE 1988 AL CODIGO FISCAL

Cabe señalar la iniciativa que reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Su propósito principal es dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal a los postulados constitucionales de impartición de justicia pronta, completa, oportuna y permitir su impartición regionalmente.

Nuestra Constitución ha robustecido la garantía individual a la impartición de justicia por tribunales imparciales, esta garantía, que es el juicio de amparo, asegura la protección cabal y completa de los mexicanos ante los Tribunales de la Federación, además se ha dado un notable y moderno impulso en el perfeccionamiento de dichas garantías a través de tres medidas:

- 1a.- Se complementan los postulados de Justicia previstos por el artículo 17 Constitucional al establecer que los tribunales estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.
- 2a.- El artículo 116 Constitucional reformado fija las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los Estados con el objeto de regularlos de manera homogénea y uniforme.
- 3a.- Se modificó la distribución de competencias del Poder Judicial de la Federación prevista por los artículos 94 y 107 Constitucionales; en el artículo 104 fracción I-B Constitucional se le dá mayor flexibilidad a las

bases de la jurisdicción Contencioso Administrativa Federal y del Distrito Federal.

Los Tribunales Colegiados de Circuito conocieron a partir del 15 de enero de 1988, en exclusiva, de los amparos en que se cuestione la legalidad de los actos de autoridad, particularmente las sentencias de los demás Tribunales del País, incluido el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los propios Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de las revisiones que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Administrativos, como el citado Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual se establece su necesario engarce con el Poder Judicial Federal.

La consecuencia Política-Social de estas reformas será un impulso importante para lograr una expedita impartición de justicia, la simplificación de los procesos jurisdiccionales y una contribución importante a la descentralización de la vida nacional.

La iniciativa plantea la reducción de instancias procesales, en la mayoría de los procedimientos, ya que normalmente el retraso lesiona también el interés fiscal, ya que después de un lapso prolongado los recargos no indemnizan cabalmente el perjuicio sufrido por el fisco.

- 1.- Supresión del ciclo procesal formado por la impugnación de las notificaciones de créditos fiscales.

- 2.- Reducción de instancias procesales y regionalización completa de la justicia fiscal.
- 3.- Simplificación del procedimiento administrativo y del proceso fiscal.

CAPITULO 2

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

2.1 DEMANDA

2.2 INSTRUCCION EN EL JUICIO

2.3 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

2.4 SENTENCIA

2.5 RECURSOS

2.1 DEMANDA

La función del Tribunal Fiscal comienza con la interposición de la demanda, tanto por los particulares como por las autoridades y deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional en la circunscripción de la resolución impugnada o enviarse por correo certificado si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la sede de la Sala, siempre y cuando el depósito se haga en el lugar en que resida aquél o aquella y en este caso se tendrá como fecha de presentación del escrito relativo, la del día en que se entregue en la oficina de correos.

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, establece que el plazo para interponer la demanda es de 45 días que se cuentan de la siguiente manera, sólo los días hábiles se tomarán en cuenta y empieza el conteo a partir del día hábil siguiente a aquel en que se reciba la resolución definitiva que se impugna, ésta regla tiene las siguientes excepciones:

- 1a. Cuando se pide por las autoridades la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo (diferidos en el tiempo), caso en el que la demanda puede presentarse en cualquier época; pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución

favorable, sólo se retrotraerán a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.

- 2a. En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, sino que puede presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo para dictarla, que conforme al artículo 37 del propio Código es de cuatro meses.
- 3a. Por último, cuando el perjudicado fallezca durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá el término hasta que haya sido designado albacea o representante de la sucesión.

Conforme al artículo 208 del Código en estudio, los requisitos de la demanda son:

Primeramente el nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones, y en el caso de que haya tercero perjudicado su nombre y dirección, el nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, la resolución o procedimiento que se impugne y la autoridad o autoridades demandadas, y tienen este carácter las autoridades que dicten u ordenen, ejecuten o traten de ejecutar la resolución, o la que tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente la sustituya y el Secretario de Hacienda y Crédito Público que siempre será parte y estará representado

en la forma que señalen los ordenamientos, aún cuando no sea actor ni demandado, es decir, que en toda clase de juicios fiscales que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre será parte en el juicio de nulidad, el titular de la Secretaría de Hacienda quien es representado en los términos del Reglamento Interior de dicha dependencia, por la Procuraduría Fiscal de la Federación.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse al juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas que tengan interés directo en la anulación de la resolución favorable a un particular; y las autoridades que figuren como parte en los juicios de nulidad podrán acreditar delegados en las audiencias con facultades para rendir pruebas y alegar.

La demanda también deberá contener los hechos en que el demandante apoye su petición narrándolos con claridad y precisión e indicando aquellos que concretamente se imputen al demandado, y también los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra de la resolución o procedimiento impugnado, o sea que debe expresar en la demanda los fundamentos de derecho en que el demandante apoya su petición, esto es que quien acude en demanda ante el Tribunal, es porque considera que la resolución o acto que combate es ilegal, y por ello, debe expresar convenientemente

las razones por las cuales es ilegal la resolución o acto que le afecta, citando las disposiciones legales que estima violadas o aplicadas inexactamente en su perjuicio por la autoridad o autoridades que demanda, lo que la ley llama "expresión de agravios", o sea los argumentos en que el actor se apoya para solicitar se declare la nulidad de la resolución.

También es importante destacar que la demanda deberá contener las pruebas que el actor se proponga rendir, las cuales deberá relacionar con cada uno de los hechos, y cuando ofrezca la prueba pericial o testimonial, deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que deban rendir y si no cumple con estos requisitos no se tendrán por ofrecidas; deberá presentarse con la demanda el documento o los documentos que el actor ofrezca como prueba y esté en posibilidades de obtener, o en términos del artículo 209 del Código de la Materia se indicará el archivo o el lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos, o si se requiere su remisión cuando esta sea legalmente posible, es decir, que el actor podrá ofrecer pruebas que no obren en su poder, pero que esté en posibilidades de señalar en que archivo o lugar se encuentran, y para este efecto deberá indicarse con toda precisión dichos documentos.

También el actor deberá acompañar para cada uno de los de

mandados y terceros interesados en caso de haberlos, una copia de los documentos que presenta, para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, ahora bien, una vez que se ha presentado la demanda en el Tribunal Fiscal de la Federación, si ésta es obscura, irregular o no llena los requisitos de los artículos 208 y 209 del Código Tributario, se desechará o se tendrá por no interpuesta, este proveído se notificará personalmente al promovente en el caso de que haya señalado domicilio para oír notificaciones, es importante destacar que en atención a lo dispuesto por los artículos 200 y 209 fracción II del multicitado Código, el actor debe acreditar su personalidad y para tal efecto acompañar a su demanda los documentos justificativos de la misma cuando éste no gestione en nombre propio, y puede acreditarla con documentos en que conste que le fue reconocida por las demandadas, siendo útil para tal fin la propia resolución impugnada, porque en dicho documento se le tiene al promovente como representante legal y se encuentra dirigida a su nombre el oficio que se pretende combatir, e igualmente deberá acompañar, como ya se dijo antes, el documento en que consta la resolución impugnada o señalar el archivo en que se encuentre, debiendo identificar con toda precisión que es lo que se reclama; si se trata de la impugnación de una negativa ficta, deberá exhibirse la copia del escrito no resuelto por la autoridad, o en caso de no existir,

se tendrá que efectuar promesa de decir verdad que no recibió constancia o tuvo conocimiento de la resolución a través del correo, o de que se enteró por medio de edictos señalándose la fecha de la última publicación y el nombre del medio informativo que la publicó.

En las circunscripciones territoriales, donde existan varias Salas Regionales, la demanda se turnará a la que corresponda según las reglas que al efecto se señalen en la Sala Superior, siendo importante destacar que las demandas se distribuyen en las Salas Regionales de manera que corresponda igual número de ellas a cada Magistrado, el cual tiene la calidad de Instructor respecto de las que le sean turnadas.¹

1 Artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

2.2 INSTRUCCION EN EL JUICIO

Según lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación una vez admitida la demanda se correrá traslado de ella a las partes, emplazándolas para que la contesten dentro del término de 45 días, en el caso de que las demandadas fueran varias, el término para contestar la demanda les correrá individualmente a cada una de ellas a partir de la fecha en que se le haya notificado a cada autoridad y surta efectos dicha notificación, les correrá el plazo para que tengan oportunidad de contestar dicha demanda, debiendo las autoridades demandadas contestar la dentro del término legal aún cuando se interponga el recurso de reclamación en contra del acuerdo que la admitió.

Ahora bien, la autoridad al contestar la demanda expresará en primer término las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, entendiéndose por esto los incidentes, en segundo lugar las consideraciones que a juicio de la misma impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoye su demanda, como son las causas de improcedencia y de sobreseimiento, y esto va relacionado íntimamente con lo manifestado en primer término. - Posteriormente se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el actor le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o expo

niendo como ocurrieron, pero sí es importante destacar que tendrá que referirse a cada uno de ellos y en el caso de que no lo haga se presumirán ciertos.

También en la contestación de la demanda se referirá a cada uno de los conceptos de anulación hechos valer en la misma, expresando las razones por las que los considera ineficaces, y esto es importante porque se han visto contestaciones de las autoridades demandadas en las que pretenden que los argumentos son inoperantes, insuficientes, infundados, etc. y el Código Fiscal de la Federación en su artículo 213 sólo señala que deberán manifestar porqué los considera la autoridad ineficaces para que se pudiera anular la resolución.

En el oficio por el cual se conteste la demanda se presentarán las pruebas que se propongan rendir, las cuales deberán relacionarse con cada uno de los hechos controvertidos, e igualmente como el actor en su demanda, si se trata de pruebas periciales o testimoniales, indicará los nombres de los peritos o de los testigos y acompañará los interrogatorios para el desahogo, y si no lo hacen, no se tendrán por ofrecidas.

Con la contestación de la demanda deberá presentar el documento o documentos que ofrezca como prueba o conforme al artículo 209 en su última parte del Código a comento, indicará el archivo o lugar en que se encuentren para que se mande expedir co

pia de ellas o se requiera su remisión cuando esta sea legalmente posible, así como copia de su contestación para cada una de las partes.

En el caso de que no se produzca la contestación dentro del plazo señalado con anterioridad, se presumirán ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas resulten desvirtuados los hechos, o también operará la presunción de certeza, cuando la contestación no se refiera concretamente a los hechos afirmados por el actor, cuando estos sean propios de la autoridad demandada.

También es importante destacar que en la contestación de la demanda según el artículo 215 del Código Tributario no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada, queriendo decir con esto que en el caso de que la resolución impugnada adolezca de motivación o fundamentación o esta sea indebida, la contestación de la demanda deberá ajustarse estrictamente a la línea de la resolución impugnada, no pudiendo añadir ni disminuir ningún fundamento en la que se haya apoyado y para el caso de la negativa ficta, en la contestación de la demanda la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya esa resolución de negativa ficta, mismos hechos y derechos que el actor desvirtuará mediante la ampliación de la demanda.

Tratándose de la negativa ficta, es en realidad en la con

testación de la demanda, en la que la autoridad va a señalar la motivación y fundamentación de la resolución negativa.

El artículo 216 del Código Fiscal de la Federación, nos se ñala que en el caso de que haya contradicción en cuanto a los fun damentos de derecho e interpretación entre la contestación que produzca la autoridad que dicte y ordene, ejecute o trate de eje cutar la resolución impugnada y la que produzca la Secretaría, Departamento de Estado u Organismo Descentralizado de que depen de aquélla, únicamente se tomará en cuenta respecto de esa con tradicción lo expuesto por la Secretaría, Departamento de Estado u Organismos Descentralizados directamente involucrados en el acto, esto se explica en razón de ser la titular de los derechos que defiende la autoridad demandada.

Es conveniente señalar que también dentro del plazo de 45 días que señala la ley, el tercero interesado y el coadyuvante podrán apersonarse en el juicio mediante un escrito que conten drá los requisitos de la demanda o de la contestación, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

En los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Fe deración sólo se admitirán como incidentes de previo y especial pronunciamiento según el artículo 217 de la Ley Tributaria, los siguientes:

- I.- La incompetencia en razón del territorio
- II.- El de acumulación de autos
- III.- El de nulidad de notificaciones
- IV.- El de interrupción por causa de muerte o disolución
- V.- La recusación por causa de impedimentos

Respecto al incidente de incompetencia por razón de territorio cabe señalar que cuando en una Sala Regional se promueve el juicio del que debe conocer otra por razón de territorio, esta debe declararse incompetente de plano y comunicar su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, acompañándole todos los autos del juicio.

La Sala que reciba el expediente decidirá de plano dentro

de 48 horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto, si la Sala requerida lo acepta, comunicará su resolución a la requirente, o sea a la Sala que se declaró incompetente, a las partes y a la Sala Superior.

En caso de que no lo acepte, igualmente hará saber su resolución a la Sala requirente y a las partes, pero remitirá los autos a la Sala Superior, la cual dentro de los 5 días siguientes determinará a cual Sala Regional corresponde conocer del juicio, si es que le corresponde a alguna de esas dos, pero si le corresponde a una tercera, también lo determinará.

Ahora bien, cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de competencia de otra, cualquiera de las partes podrá recurrir a la Sala Superior exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias necesarias para que la Sala Superior resuelva la cuestión de competencia y ordene la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda; en el caso de que las pruebas no fueren suficientes se podrá pedir informes a la Sala Regional cuya competencia se denuncie y resolverá según lo que esta exponga.

El incidente de acumulación procede aunque las partes sean diversas y se invoquen distintas violaciones legales, cuando estén pendientes de resolución dos o más juicios intentados contra el mismo acto o contra varios puntos decisorios de una misma re

solución, o contra actos que, aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencia de los otros y cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticas violaciones legales.

Este incidente se tramitará de oficio o a petición de parte ante el Magistrado Instructor que conozca del juicio que se haya promovido primero.

Es conveniente señalar que mientras dure la tramitación de la acumulación, se suspenderá el procedimiento en los juicios respectivos y las solicitudes de acumulación deberán de desecharse de plano cuando sean notoriamente infundadas, pero si resultan fundadas y se ha dictado la acumulación, pasarán los autos a la Sala Regional que conozca del asunto que se haya presentado primero en la Oficialía de Partes del Tribunal.

En caso de que no pueda decretarse la acumulación por diversas causas, como por ejemplo, porque se cerró la instrucción en uno de los juicios o por encontrarse en diversas instancias, se suspenderá el procedimiento en el juicio de nulidad en trámite a petición de parte, hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio, queriendo decir con esto que sí es procedente la acumulación pero que ésta no puede decretarse por diversas causas, como por ejemplo, que haya un juicio de nulidad y el negocio principal esté en revisión ante la Sala Superior, deberá suspenderse el procedimiento hasta en tanto no se resuel

va el primero de los juicios.

Respecto a la nulidad de notificaciones tenemos que cuando la notificación no ha sido hecha conforme a lo dispuesto por la Ley de la Materia, serán nulas.

Por lo que el perjudicado podrá solicitar se declare la nulidad ofreciendo las pruebas en el mismo escrito dentro de los 5 días siguientes a aquel en que conoció el acto.

Admitida la promoción se dará vista a las partes por el término de 5 días para que expongan lo que a su derecho convengan, transcurrido este plazo, dictará resolución el Magistrado Instructor, y en caso de declararse la nulidad, la Sala ordenará la reposición de la notificación anulada y las actuaciones posteriores, imponiéndosele al actuario una multa hasta de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, no excediendo del 30% de su sueldo mensual, el actuario responsable podrá ser destituido de su cargo, sin incurrir el Estado en responsabilidad alguna, en caso de reincidencia.

En relación al incidente de interrupción por causa de muerte o disolución, se tramitará de conformidad a lo que establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto es cuando muere o se extingue, antes de la sentencia del negocio una de las partes o el representante procesal de una de ellas, en este caso la interrupción durará el tiempo indispensable para que se pre

sente en el juicio el causahabiente del desaparecido o su representante legal, en caso de que el fallecido fuera el representante, la interrupción durará el tiempo necesario hasta que la parte que ha quedado sin representante procesal nombre a un sustituto. Si muriera la parte, la interrupción durará hasta que se acredite la existencia de un representante de la sucesión, en el caso de falta de representante el tribunal señalará un término, si este no ha sido substituido en ese tiempo será en perjuicio de la parte esta omisión.²

En cuanto a la recusación por causa de impedimento las partes podrán recusar a los Magistrados o a los peritos del Tribunal.

También tenemos el Incidente de suspensión de la ejecución el cual lo podrán promover los particulares, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, ante el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto o que haya tenido conocimiento del mismo en la primera instancia. Este incidente se podrá promover hasta que se dicte la sentencia o resolución firme de la Sala Regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de

2 Artículos 369, 370, 371 y 372 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Circuito, mientras no se dicte Sentencia, la Sala Regional podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la sus pensión.

Respecto de las pruebas que se ofrezcan en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán el medio que se em plee para conocer la verdad de los hechos controvertidos; pueden proceder de las partes o de un tercero y referirse a personas o cosas, estar permitidas por la Ley y tener relación con los hechos planteados.

A través de la prueba las partes pretenden alcanzar el con vencimiento del juzgador, que habrá de reflejarse al momento de emitir el fallo respectivo.

En el proceso fiscal no existe un plazo o lapso específico dentro del cual las partes deban cumplir la carga procesal de la prueba; los medios probatorios deben ser ofrecidos, por regla, precisamente en los escritos que fijan la litis, lo que signifi ca que el demandante debe proponerlos en su demanda, la parte demandada en la contestación, y en su caso en la ampliación de la demanda, y contestación de la misma respectivamente. Tratán dose de los terceros (interesados o coadyuvantes) el ofrecimien to deben hacerlo en los escritos por los que comparezcan a ju icio. El ofrecimiento se completa con la exhibición de los docu mentos, expedientes, cuestionarios, pliego de posiciones para

los particulares o puntos sobre los que debe versar el informe de las autoridades; estos documentos deben anexarse al escrito correspondiente; de no hacerse así, salvo los casos excepcionales que en su oportunidad se anotarán, se tendrán por no ofrecidos los medios probatorios, como excepción a la regla que ha quedado precisada debe mencionarse el caso de las pruebas supervenientes. Tienen esta naturaleza jurídica los instrumentos probatorios de fecha posterior a la presentación del escrito en que debieron ser ofrecidos y los que siendo anteriores, manifieste el oferente, bajo protesta de decir verdad, que no eran de su conocimiento.³

Los instrumentos probatorios supervenientes pueden ser ofrecidos y exhibidos en cualquier momento anterior a la sentencia, caso en el cual debe darse vista a la contraparte para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, manifieste lo que a su derecho convenga, para cuando se ofrezca prueba pericial o testimonial el oferente debe señalar con toda precisión los puntos (hechos o derecho) que se pretenden demostrar con estos medios.

En el proceso fiscal las partes pueden ofrecer toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades mediante

3 Artículo 324 Código Federal de Procedimientos Civiles.

absolución de posiciones. Transcurridos diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ques
tión alguna pendiente que impida su resolución, el Magistrado Instructor notificará por lista a las partes que tienen un tér
mino de cinco días para formular alegatos por escrito, los cu
ales si son presentados en tiempo deberán ser tomados en cuenta al dictar la sentencia, al transcurrir este plazo de cinco días quedará cerrada la instrucción.

2.3 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

El Magistrado Instructor deberá admitir la demanda siempre y cuando el demandante acredite la existencia de la resolución que impugna en el juicio, manifestando los agravios que la misma causa, y sólo podrá desechar la demanda en el supuesto de no existir resolución alguna, o no expresar agravios el actor.

Análisis del Artículo 202 del Código Fiscal de la Federación

Fracción I, en ella se establece como causa de improcedencia del juicio, cuando se intente "contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante", o sea que si resulta ostensible que la resolución impugnada no afecta los intereses jurídicos del demandante por falta de legitimación de este, el juicio deberá sobreseerse, ya que la ley legitima al demandante a través del interés jurídico que le asiste para impugnar cualquier causa de ilegalidad en virtud de la cual le agravie la resolución controvertida.

Fracción II señala: el juicio es improcedente contra actos "cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal", ya que en materia de competencia, ésta debe otorgarse en forma expresa en la ley, así que el Tribunal Fiscal sólo conocerá de los juicios precisados en el artículo 23 de la

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al faltar este presupuesto procesal el juicio será improcedente por lo que la Sala quedará impedida para dictar sentencia de fondo decretándose como consecuencia el sobreseimiento al carecer el Tribunal de las facultades necesarias para resolver la controversia planteada.

Fracción III, establece como causal de improcedencia que el asunto "que haya sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas", sin embargo puede suceder que la resolución originalmente controvertida hubiera sido declarada ilegal por la Sala, y no obstante lo anterior, en contravención a dicha sentencia, la autoridad notifique al interesado nuevamente la misma resolución.

En este caso el segundo juicio que se promueva será improcedente y deberá sobreseerse atento a lo dispuesto en la fracción III del artículo 202, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene fuerza ejecutora, y así el particular afectado por el desacato a la sentencia dictada por dicho Tribunal, puede promover el recurso de queja.

Fracción IV, dice "respecto de las cuales hubiere consenti

miento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código", de acuerdo con la ley sólo se entenderá consentido el acto o resolución, cuando no se promovió en su contra oportunamente el medio de defensa o juicio ante el Tribunal Fiscal, de tal suerte que el pago liso y llano del crédito fiscal, o incluso la conformidad expresa con la resolución no podrán ser invocadas por la autoridad como causa de improcedencia.

Fracción V, establece como causal "que sean materia de un recurso o juicio que se encuentra pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal". En consecuencia si el instructor advierte desde la demanda inicial la existencia de recurso previo pendiente de resolver, deberá desechar la demanda, y si por error u omisión el Magistrado Instructor admite la demanda, la Sala deberá sobreseer el juicio, por otra parte, si el acto o resolución es materia de un juicio pendiente de sentencia ante el propio tribunal, nos encontraremos ante la litispendencia, que tiene por objeto evitar la contradicción de resoluciones.

Fracción VI, se refiere a la falta de definitividad de la resolución, es decir, si el acto o resolución controvertida podían impugnarse por medio de algún recurso o medio de de fensa, éste deberá agotarse previamente a menos que su in terposición fuera optativa, debiendo remitirnos a lo expues to con anterioridad, ya que la resolución controvertida en el juicio ante el Tribunal Fiscal debe ser definitiva, y por lo mismo si en el Código Fiscal o en alguna ley espe cial se establecen recursos que deban agotarse forzosamen te, éstos deberán intentarse previamente a la promoción del juicio, ya que de no agotarse los recursos o medios de de fensa, el acto o resolución quedarán convalidados.

Fracción VII, "que sean conexos a otro que haya sido impug nado por medio de algún recurso o medio de defensa diferen te", y para el efecto de establecer la conexidad remite a las causas de acumulación previstas en el artículo 219, es decir: que las partes sean las mismas y se invoquen idénti cos agravios; que siendo diferentes las partes y distintos los agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes de un mismo acto; o se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros.

Fracción VIII, "que hayan sido impugnadas en un procedimien

to judicial", recordemos que la competencia del Tribunal Fiscal la encontramos en los artículos 23, 24 y 25 de la Ley Orgánica, de donde se desprende su naturaleza eminentemente administrativa, sobre esto considero que si el particular que erróneamente ha acudido a un procedimiento judicial, corrige su error, y desistiéndose de la vía equivocada presenta su demanda al Tribunal Fiscal, el juicio debería proceder por ser oportuna la demanda y existir la resolución controvertida.

Fracción IX, esta se refiere a ordenamientos de carácter general y abstracto que no han sido aplicados concretamente al promovente, en consecuencia para la procedencia del juicio se requiere un acto de aplicación concreta de la norma general y abstracta, ya que en caso contrario, el Magistrado Instructor deberá desechar la demanda, y si por error u omisión la admitió, el juicio deberá sobreseerse, ya que el tribunal no tiene competencia para examinar la legalidad de ordenamientos por ser normas de carácter general y abstracto.

Fracción X, señala que el juicio es improcedente "cuando no se haga valer agravio alguno" de lo que se desprende que cuando no se expresan agravios el instructor deberá desechar

la demanda, ahora bien, si la demanda fue admitida, la Sala podrá reconocer la validez de la resolución controvertida.

Fracción XI, establece "cuando de las constancias de autos apareciera claramente que no existe el acto reclamado" o sea que si el instructor al recibir la demanda aprecia la inexistencia del acto impugnado deberá desechar la demanda, por carecer de materia el procedimiento, pero dicha causal será suficiente para declarar el sobreseimiento del juicio, de haberse admitido la demanda.

Fracción XII, esta se refiere a cualquier otra disposición del Código Fiscal o ley especial que contuviera alguna causa de improcedencia diferente. Es decir, si cualquier otra disposición legal establece alguna causa de improcedencia del juicio, se debe atender a su contenido en relación a esta fracción.

Se entiende por Sobreseimiento, "la detención del curso de un proceso por la falta de alguno de sus elementos constitutivos de carácter fundamental".⁴

Respecto al Tribunal Fiscal de la Federación, tiene lugar

⁴ Castro, Máximo. apud Pallares, Eduardo. en su "Diccionario de Derecho Procesal Civil" p. 734.

el sobreseimiento en el juicio de acuerdo con el artículo 203 del Código Fiscal, cuando el demandante se desiste o cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia; si la autoridad demandada deja sin efectos la resolución impugnada, o en el caso que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo, igualmente en la fracción V del artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se le dá competencia al Instructor para sobreseer el juicio antes de que se cierre la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada, en caso de que el actor falleciera antes del cierre de la instrucción del Código Fiscal vigente no establece que se sobresea el juicio, sino que causa la interrupción del procedimiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 224 del Código Fiscal de la Federación, por lo que creo que en caso de que se dé esta situación y que el acto o resolución impugnada sólo afecte el interés jurídico del demandante, quedará sin materia el juicio y por tanto deberá sobreseerse.

El sobreseimiento puede ser total o parcial y este se dá cuando alguna de las autoridades señaladas como demandadas no tuvieron intervención directa en la emisión de la resolución impugnada.

El sobreseimiento pone fin al proceso antes de concluir, dejando a la pretensión del actor en su estado inicial.

2.4 SENTENCIA

En el caso a tratar, primera instancia quiere decir: el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia de primera jurisdicción definitiva, la primera instancia se lleva a cabo ante el Juez Inferior.

Algunos autores en su vocabulario jurídico, la definen como "el conjunto de actos, de plazos y de formalidades que tienen por objeto la iniciación, la instrucción y el fin del proceso";⁵ otra opinión es "la instancia en el juicio, es el ejercicio de la acción ante el mismo juez hasta la sentencia definitiva",⁶ cabe decir que aunque el juez cambie por recusación, excusa u otro motivo, no por eso deja de producirse la instancia.

La Sentencia es el fin normal del proceso, en materia fiscal se dice que la sentencia es un acto colectivo porque su elaboración supone el concurso de los Magistrados integrantes de las Salas.

El Código Fiscal de la Federación, no dispone en sus artículos del 236 al 241, ninguna forma especial para emitir la sentencia que se pronunciará dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción del juicio.

Por lo que a través del estudio elaborado distingo cuatro

5 Pallares, Eduardo. op. cit. p. 422.

6 Artículo 1º del Código Procesal de Uruguay.

partes o requisitos de forma para su elaboración que son:

- 1º La parte introductoria, en la cual se menciona lugar, fecha, número de juicio, las partes y la resolución impugnada.
- 2º Los resultandos, que son los hechos consistentes en una relación por orden cronológico, de la sucesión de las autoridades procesales, en donde de una manera breve y clara se debe precisar la litis, consistiendo en una exposición o historia de la demanda, contestación, intervención de tercero, pruebas, alegatos y todo lo que tenga relevancia en la contienda y que deba trascender al fallo.
- 3º La tercera parte del contenido de la sentencia, de acuerdo a la técnica procesal, se denomina "considerando", que pueden consistir en uno o varios y que por regla general van numerados en orden progresivo.

En los considerandos, se analiza la procedencia o improcedencia de los argumentos jurídicos de las partes, por lo que se debe proceder a examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución impugnada, demanda y contestación, en su caso, ampliación.

En consecuencia con lo anterior, se valorizan las prue

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

bas, teniendo facultad el juzgador de invocar hechos notorios, y en seguida se determinará el sentido del fallo, que deberá fundarse en derecho, para acatar lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

4º La última parte de la Sentencia, son los puntos resolutivos, que son las consecuencias de los considerandos y que pueden tener diversos sentidos según lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, considero que las firmas de los tres Magistrados que integran la Sala son indispensables puesto que le dan validez a la sentencia, ya sea por unanimidad de votos o por mayoría en cuyo caso deberá aparecer el voto particular del inconforme ya que se trata de un Organó Colegiado, debiendo constar asimismo la firma del Secretario de Acuerdos, que da Fé de lo asentado, si no se cumple con el requisito de las firmas, deberá ordenarse la reposición del procedimiento.

También la sentencia debe ser analizada como hecho, acto y documento, ya que como hecho la sentencia constituye en sí un suceso, un acontecer humano, un nuevo objeto jurídico no existente

antes de su aparición, por ello muchas veces el derecho se remite a la sentencia tan sólo como acontecimiento, en cuanto simple hecho y prescindiendo de su contenido y de la voluntad jurídica.

Como acto la sentencia resulta emanada de los órganos que deciden las causas o puntos sometidos a su conocimiento.

Como documento es la pieza escrita proveniente del Tribunal, misma que contiene los principios de acuerdo con nuestro derecho positivo el cual tiene carácter constitucional y que son la debida motivación y fundamentación legal.

Desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se establecía que el Tribunal pronunciaría fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas y, ya que dictar sentencia no es tan fácil pues requiere de tiempo, de estudio y conciencia, el Código Fiscal de la Federación concede 45 días para que los Magistrados integrantes de la Sala pronuncien el fallo, computándose dicho plazo a partir del cierre de la instrucción en el juicio, todo ello de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 235 y 236 de la norma antes señalada, por lo que también se ha abandonado el sistema de dictar sentencia en la propia audiencia, mismo que prácticamente no se cumplía.

Lo expresado anteriormente lleva al estudio de los tipos de sentencia más comunes que se dan en la materia tributaria como son:

- a) Las Sentencias Declarativas son las que valoran la resolución jurídica, estimándola nula o válida.
- b) Las Sentencias Condenatorias, éstas imponen a las partes una responsabilidad de dar, hacer o no hacer.
- c) Las Sentencias Constitutivas tienen por objeto crear, modificar o extinguir las relaciones entre las partes o sea que pueden crear estados jurídicos nuevos, no individualizados antes de la resolución.

Lo anterior no quiere decir que el Tribunal Fiscal de la Federación se haya convertido de un Tribunal de Anulación a uno de Plena Jurisdicción, ya que estas características no le son atribuibles al órgano sino a sus sentencias, por ser esa su competencia de acuerdo con la Ley.

Por lo que en la decisión de la primera instancia es requisito esencial tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- 1.- Narrar históricamente los hechos y actos jurídicos y humanos que haya desde que se fije la litis, hasta el cierre de la instrucción.
- 2.- Valoración lógico-jurídica de lo que las partes afirman o niegan, por medio de la comprobación de las pruebas que ofrezcan, relacionando éstos con los hechos o con

ayuda a veces de peritos.

3.- Elección de las disposiciones jurídicas que en concepto del juzgador comprenden los puntos controvertidos que dieron origen al conflicto.

4.- Por último se dará la decisión del Juzgador y se aplicará la norma jurídica al caso concreto.

La Sentencia se haya sujeta al principio de congruencia, lo cual obliga al juzgador a resolver sujetándose estrictamente a los puntos controvertidos, lo cual implica que el fallo no contenga ni más ni menos de lo pedido por las partes, pero que tampoco contenga algo distinto de lo solicitado por las partes, cabe señalar que respecto a la forma de la sentencia, se dediquen tres partes respectivamente a hechos, consideraciones de derecho y puntos decisorios, o sea que a la invocación de la demanda corresponde un preámbulo en la sentencia; al capítulo de hechos el capítulo de resultandos, al capítulo de derecho los considerandos y, a la petición el fallo.

A través del análisis de las ideas anteriores expresadas y de acuerdo con los artículos 238 y 239 del Código en estudio, llego a la conclusión de que la decisión de la primera instancia trae consigo los siguientes efectos declaratorios:

I.- Reconocer la validez de la resolución impugnada, cuando no se esté en presencia de ninguna de las causales previstas por el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

II.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada

1.- Por incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

2.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.

3.- Cuando se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

III.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para de terminados efectos.

1.- Por omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por ausencia de fundamentación y motivación.

2.- Por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.

- 3.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

2.5 RECURSOS

Los recursos administrativos, son medios de defensa que pueden hacer valer los particulares, en contra de los actos administrativos que lesionen sus derechos o intereses.

R E C U R S O D E Q U E J A

Procede según el artículo 239 TER del Código Tributario en los casos de incumplimiento de sentencias firmes, en el que la parte afectada podrá promover su queja ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que se recurre, ésta se hará por medio de un escrito que contendrá las razones que obligaron a la persona a promover, ya sea por que se le emitió repetidamente un acto o resolución que había sido ya anulado por el propio Tribunal, o porque se haya dado en exceso el cumplimiento de la Sentencia.

El Magistrado Instructor, solicitará un informe a la autoridad demandada, quien deberá rendirlo en un término de cinco días, después de los cuales haya o no rendido dicha autoridad este informe, se resolverá el recurso dentro de los cinco días siguientes.

Después del análisis de lo requerido, la Sala resolverá si hubo exceso o defecto en el acto que originó dicha queja y la autoridad demandada deberá dar cumplimiento a la Sentencia dentro de un término de veinte días.

El tiempo que dure la resolución del recurso de queja, suspenderá la secuencia del procedimiento administrativo de ejecución.

ción previa garantización fiscal del mismo.

En caso de que el promovente del recurso incurra en error al citar los preceptos que se consideran violados, cabrá la suplencia de la queja, pero sin cambiar los hechos ya expresados en su escrito inicial de demanda.

En caso de que alguna queja resulte ser frívola e improcedente, se le impondrá al actor una multa de noventa veces el salario mínimo general vigente del lugar en que se haya emitido el acto que se impugna.

RECURSO DE RECLAMACION

Este recurso tal como lo dispone el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación se interpone dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto, los casos por los que se dá son porque el Magistrado Instructor deseche la demanda, la contestación o alguna prueba que sirva para que se decrete el sobreseimiento, se correrá traslado después de la admisión al recurso de queja a las partes, con copias simples del escrito, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

En caso de que la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de cerrarse la instrucción, no se le dará vista ni se le correrá traslado a la contraparte del escrito del recurso.

R E C U R S O D E R E V I S I O N

De acuerdo a los artículos 248 y 249 del Código en estudio este procederá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva y lo podrán interponer las autoridades que hayan sido demandadas en un juicio y se les hubiese negado o decretado el sobreseimiento.

El escrito deberá de ser presentado dentro del término de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación y se expresarán las violaciones procesales cometidas durante el juicio, o las cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Procederá el recurso de revisión en los casos en que la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el momento de la emisión del acto que se impugne.

En el caso de que la cuantía del negocio sea inferior a lo antes señalado, el recurrente deberá razonar y expresar la importancia y trascendencia del asunto, para que le sea admitido su recurso.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación o el asunto tenga importancia por tratarse de interpretación de leyes o reglamentos, de las forma

lidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

El recurso de revisión también procederá en los casos en que la Sala Superior resuelva los asuntos remitidos por la Sala Regional.

En el caso de que la autoridad haya promovido recurso de revisión en un asunto en el cual el particular ya había inter puesto amparo directo contra la misma resolución o sentencia, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo, resol verá en la misma sesión el recurso y el amparo.

CAPITULO 3

CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

- 3.1 BREVE REFERENCIA HISTORICA DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA**
- 3.2 DIFERENCIA CON OTRAS FORMAS EXTINTIVAS DEL PROCESO**
- 3.3 DEFINICION DE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA**
- 3.4 LA CADUCIDAD EN EL DERECHO PROCESAL MEXICANO**
- 3.5 LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SOBRESEIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL EN MATERIA FISCAL**

3 CADUCIDAD

El estudio del derecho como el conjunto de normas que necesariamente participan en los actos jurídicos fundamentales, y que se actualizan mediante la aplicación de los principios normativos a los casos concretos; supuestos jurídicos que encierran la existencia de elementos complejos substanciales, consagrados a la persona humana, pero que además, se complementan con la existencia de normas adjetivas que, regulan la actividad y aplicación de los dispositivos procesales en la substanciación de los juicios, para la aplicación de las normas sustantivas al caso concreto que el Estado a través del Organo Jurisdiccional actualiza en la norma individualizada, expresada en la sentencia.

Tanto en el Derecho Substancial como en el Derecho Adjetivo se observan diferentes instituciones jurídicas que han despertado diversas corrientes de opiniones entre los doctrinarios, como son la prescripción, el desistimiento y la caducidad que por su naturaleza Jurídica y sus efectos, presentan ciertas analogías, que serán motivo de análisis y distinción en el presente capítulo.

3.1 BREVE REFERENCIA HISTORICA DE ESTA INSTITUCION

La Institución de la Caducidad en el Derecho Procesal, tiene su origen histórica y jurídicamente en el Derecho Romano, concretamente en el período del procedimiento formulario que surge con el nacimiento de la República y creación de la Ley de las XII tablas.

Tomando en cuenta la división en instancias de los procedimientos, éstos se dividían en Juicios Legítima y Juicios Quae Imperium Continentur.

Juicios Legítima eran aquellos que se entablaban únicamente entre ciudadanos romanos, en Roma, o en la periferia del contorno de sus muros, en los cuales mediante una fórmula las partes remitidas ante un juez, debían agotar el procedimiento respectivo y cuya duración de la instancia no se encontraba sujeta a ninguna condición, puesto que el procedimiento duraba hasta que concluía mediante la sentencia.

Juicios Quae Sub Imperio Continentur, eran aquellos en los cuales su duración se encontraba condicionada al poder del Magistrado que había ordenado la fórmula, puesto que al concluir el ejercicio de su cargo, el procedimiento terminaba, siendo ésta la primera causa que originaba la conclusión de la instancia; más no implicaba la pérdida de derechos sustantivos que se habían hecho valer a través de la fórmula, quedando facultado el titu

lar del derecho para comparecer ante el nuevo Magistrado a solicitar una nueva fórmula y entablar un nuevo procedimiento, teniendo exclusivamente efectos procesales; desprendiéndose que desde el procedimiento formulario romano la caducidad de la instancia, al igual que en el Derecho Procesal Moderno, tenía exclusivamente efectos extintivos procesales, no así substanciales; efectos que en el mismo período del procedimiento formulario romano fueron modificados por la Ley Julia Judiciaria, la cual estableció un término de dieciocho meses para la duración de las instancias jurisdiccionales, los que empezaban a correr el día en que se iniciaba el procedimiento; estableciendo, además la pérdida no sólo de los derechos reservados procesales, sino también de los derechos sustantivos hechos valer a través de la fórmula; ordenamiento que modificó esencialmente los principios que encerraban los Juicios Legítima y Quae Imperium Continentur.

Durante el período extraordinario romano, donde existió la abolición de las instancias a consecuencia de ser el Magistrado la persona indicada para conocer y resolver toda controversia, concluyó la única causa que originaba la caducidad de la instancia en los Juicios Quae Imperium Continentur, pero originó un nuevo problema, como fue el establecimiento y fijación de la Litis Contestatio, la cual tenía como principal efecto la perpetuación de la acción, lo que originó la acumulación de múltiples

procesos ante los Magistrados, produciéndose incertidumbre e inseguridad en el pueblo romano; lo que trajo como consecuencia el establecimiento igualmente de la Institución de la Caducidad de la Instancia por inactividad en el procedimiento, durante un lapso de tiempo determinado; creada mediante la Constitución denominada Properandum, hacia el año de 530 D.J. por Justiniano, que estableció los fundamentos de la institución, mismos que son recogidos como apoyo de la institución moderna de la caducidad por los actuales procesalistas, constitución que en su parte conducente estableció:

"temeroso de que los procesos se hagan casi eternos y para que no sobrepasen la vida humana y en virtud de ser los negocios civiles numerosos, nos ha parecido necesario apresurar su tramitación, establecer en todo el Universo la presente Ley, que no será restringida en ningún caso y en ningún lugar, es por causa de ello que ordenamos que todos los procesos intentados se terminarán en el espacio de tres años a contar de la litis contestatio"¹

De lo anterior se desprenden los principios y fundamentos de la Institución de la Caducidad de la Instancia que fueron válidos y reconocidos en el Derecho Romano.

En Francia, antes del Código de Procedimientos Civiles Na

1 Código Justiniano Ley II, del Título I Cap. II, apud Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, p.119.

poleónico, sobre el cual se modeló el de Italia, hubo tres "ordenances", las cuales regularon la perención. La de Felipe el Hermoso, de 1539; La de Carlos IX llamada de Rousillon, de 1563; y la de Luis XIII, de 1629; que repetían los principios de las leyes romanas y de la Lex Properandum; pero las disposiciones de tales "ordenances", encontraban dificultad para entrar en el de re ch o p o s i t i v o, por la resistencia de las costumbres municipales y de los parlamentos.²

En Italia, encontramos que el Código de Procedimientos Civil es de dicho País, el cual entró en vigencia en el año de 1865, establecía en su artículo 388, la Caducidad de la Instancia, exigiendo un período de tres años de inactividad en un juicio seguido ante los Tribunales Superiores y los Tribunales de Primera Instancia para que se operara la caducidad. No obstante lo anterior, la institución de la caducidad en el derecho italiano, se desechó con la expedición del Código de Procedimientos Civiles en el año de 1940. Posteriormente se introdujo nuevamente en el Derecho Procesal Civil Italiano, la Caducidad de la Instancia, en virtud de una reforma expedida en el año de 1948.³

En España, al expedirse la Ley de Enjuiciamiento Civil del

- 2 Rillo Canales, Oscar. Interrupción, Suspensión y Purga de la Caducidad de la Instancia, p. 17 y 18.
- 3 Alcalá Zamora y Castillo Niceto, Examen crítico al C.P.C. de Chihuahua 1959, p.14.

primero de abril de 1881, la cual derogó a la Ley de 1855, se adoptó la Institución de la Caducidad, "derogando así a la antigua jurisprudencia, según la cual nunca caducaban las instancias, y un pleito abandonado por muchos años podía continuarse en el estado que tenía cuando quedó paralizado, cualquiera que fuese el tiempo que hubiere transcurrido", según la interpretación del maestro Manresa y Navarro.⁴

La Ley Española de Enjuiciamiento Civil regula la Caducidad de la Instancia en sus artículos 411 al 420, estableciéndose un plazo de cuatro años para que la caducidad se declare en la primera instancia, de dos en la segunda y de un año en los recursos de casación. De acuerdo con la ley española, la caducidad se declara de oficio, previa diligencia en la que el Secretario hace constar el transcurso del tiempo a que se refiere el artículo 411 y puede impugnarse esta declaración por vía de reposición o súplica según que los actos se allanen o no en la primera instancia. Esta impugnación sólo puede fundarse en el hecho de no haber transcurrido los plazos o en el de no haber sido voluntaria la inactividad. El artículo 419 establece que la caducidad no extingue la acción, que puede ejercitarse de nuevo, entablado posterior demanda, siempre que no hubiera prescrito su ejercicio, con

4 Manresa y Navarro, José María. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil Española. Tomo II, p. 206.

arreglo a derecho.

En México, los antecedentes históricos-jurídicos en el Derecho Procesal, se remontan al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Guanajuato del 22 de enero de 1934, primer ordenamiento jurídico procesal de un Estado Mexicano, que observó la Caducidad de la Instancia Procesal y fuente del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios que mediante decreto del 2 de enero de 1964 fue adicionado en su capítulo VI, Título Segundo, con el artículo 137 Bis que instituye la Caducidad de la Instancia.

El segundo Código de la República que adoptó la institución de la caducidad de la instancia, lo es el del Estado de Michoacán, mismo que tiene vigencia desde el 15 de septiembre de 1936. Este Código reglamenta la Institución de la Caducidad en sus artículos del 782 al 787, correspondiente al Capítulo Sexto, llamado "De la Deserción de los Recursos y Caducidad de la Instancia", el cual se encuentra colocado en el Título Noveno, denominado "De los Recursos".

El tercer Código que adoptó esta Institución fué el del Estado de México, el cual empezó a regir en virtud del decreto del primero de septiembre del año de 1937. Esta legislación procesal, coloca a la institución de la caducidad dentro del Título Sexto,

al cual se le denomina "Actos Procesales en General", correspondiendo al Capítulo Décimo de dicho título tratar sobre la Suspensión, Interrupción y Caducidad del Procedimiento.

El cuarto fué el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chiapas, el cual entró en vigor con fecha cinco de febrero de 1938. Este Código cuenta con un título especial (Título Séptimo), el cual se denomina "De los Incidentes y de la Caducidad", correspondiendo al Capítulo Segundo de dicho título a la Caducidad de la Instancia.

El quinto fué el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Chihuahua de fecha veinte de diciembre de 1941, el cual derogó al que estaba vigente en este Estado de fecha 27 de junio de 1899, adoptando así la Caducidad de la Instancia en su título décimo segundo.

El sexto fué el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Morelos, el cual entró en vigor en el año de 1954, tomando como modelo el anteproyecto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, del año de 1948, del cual se formó un proyecto en el año de 1950, no llegando a promulgarse el mismo como se esperaba.

El séptimo fué el Código de Procedimientos Civiles para el

Estado de Tamaulipas, de fecha 2 de febrero de 1961, el cual colocó a la Caducidad de la Instancia en el Título Primero denominado "Disposiciones Comunes a la Actuación Procesal", formando un capítulo aparte, denominado "La Caducidad".

El octavo fué el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, el cual entró en vigor el primero de febrero de 1964, estableciendo la caducidad de la instancia, creándose así, el artículo 137 Bis compuesto de doce fracciones.

Por lo que toca a la legislación Federal de la República, nos encontramos que el Código Federal de Procedimientos Civiles del 24 de febrero de 1942 adopta la Institución, reglamentándola dentro del título tercero denominado "Suspensión, Interrupción y Caducidad del Proceso", correspondiendo al Capítulo Tercero de dicho título, la regulación de la caducidad.⁵

5 Alcalá Zamora y Castillo, Niceto. "Clinica Procesal" p. 293.

3.2 DIFERENCIAS ENTRE LA CADUCIDAD Y OTRAS FIGURAS EXTINTIVAS DEL PROCESO

Con el objeto de lograr una mayor comprensión respecto a la Institución de la Caducidad o Perención de la Instancia, y antes de entrar al examen de los elementos que la componen y de los efectos que produce, nos permitiremos hacer un estudio comparativo de la misma con las diversas instituciones a las que se asemeja y con las cuales se relaciona, tan estrechamente, en ciertos casos, al grado de provocar confusiones frecuentes en la práctica, al aplicarla, o al interpretar los preceptos que la contienen, así como el legislador al establecerla, llegándose las más de las veces a desvirtuar su verdadera naturaleza.

Lo anterior es importante, ya que como lo señala el maestro Becerra Bautista, en su intento de definición: "toda interpretación de una norma de derecho positivo debe partir del entendimiento de los términos empleados por el legislador, pues de lo contrario no puede deducirse su contenido y alcance".⁶

A través del análisis del criterio de algunos de los autores que estudian la Institución de la Caducidad de la Instancia, tenemos que existen las siguientes figuras:

⁶ Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, p. 402.

Terminación	}	A) Normal
del		
Proceso		B) Anormal

A) Normales:

- 1.- Pronunciamiento de Sentencia definitiva que cause ejecutoria cuando la acción ejercitada en el juicio sea meramente declarativa;
- 2.- Por la ejecución de la Sentencia definitiva que haya alcanzado la autoridad de cosa juzgada (acción ejercitada: condena, preservativas, ejecutivas).

B) Anormales:

- 1.- Conciliación.- Los litigantes se ponen de acuerdo para terminar el juicio, por lo regular un tercero es el que incita a las partes para que se pongan de acuerdo respecto a sus mutuas pretensiones.
- 2.- Transacción.- Conforme a las ideas del maestro Pallares, esta Institución consiste en un contrato por el cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminan la controversia presente o previenen

una futura. Es un contrato bilateral, oneroso, consensual y conmutativo, por medio del cual se pone fin a un juicio o se previene uno futuro, en esta figura es requisito que los dos contratantes sacrifiquen en parte sus respectivas pretensiones; y si la pérdida o sacrificio de los intereses de las partes no tiene ese fin, el contrato podrá ser de donación, o constituir una quita o revisión total pero no será transacción.⁷

- 3.- Transacción Intraprocesal. - Según el criterio del autor Carlos Cortés Figueroa es la que el juez al aprobar un arreglo, sujeta a las partes a estar y pasar por esa resolución, como si se tratara de sentencia pronunciada y vinculatoria, de tal manera que las situaciones que se desprendan de este criterio se conciben también como una forma anormal de extinción del proceso.⁸

- 4.- Convenios Judiciales. - Esta es otra manera de concluir el juicio, y puede darse la transacción.

7 Pallares, Eduardo. op cit p. 111.

8 Cortés Figueroa, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso, p. 291.

5.- Desistimiento.- Es apartarse de alguna actividad que se está realizando, renunciar a ella o dejar de hacerla. En el Derecho Procesal puede referirse a la acción, la demanda, una prueba, un recurso un incidente y también se renuncia a la instancia. En caso de desistimiento de la acción no hay que pedirle parecer al demandado; pero sí en el desistimiento de la demanda, según el maestro Pisanelli⁹ "el desistimiento es la manifestación expresa que hace el actor de renunciar a la instancia".

El desistimiento de la Instancia consiste en un - hacer, es la manifestación unilateral y expresa de la voluntad, de apartarse o renunciar a una contienda judicial.¹⁰

Existe el desistimiento de la acción (o pretensión alegada) y de la demanda (o sea todos los actos efectuados hasta el momento), en el Código Federal de Procedimientos Civiles se cataloga como una causal de Caducidad (artículo 373 fracción XI) en la inteligencia de que en realidad este ordenamiento se re

9 Pisanelli, apud Pallares, Eduardo. Derecho Procesal... p. 114.

10 V. Ibid p. 115.

fiere realmente a un sobreseimiento, o sea un estado procesal que deja intocado el problema sustancial de fondo, materia de la contienda o del estado de incertidumbre, pero cerrando el procedimiento y descartando el dictado de la sentencia.¹¹

6.- Prescripción.- En el Derecho Moderno la prescripción se encuentra regulada y reglamentada por el Derecho Substancial y es considerada como un medio de adquirir bienes o derechos y también pérdida de estos últimos, así como la forma de liberarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la Ley; encontrándose en dos manifestaciones: una positiva y otra negativa.

La Prescripción Adquisitiva (Positiva) o sea el medio de adquirir bienes o derechos mediante la posesión en concepto de dueño, ejercida en forma pacífica, continua, pública y cierta en el término fijado por la Ley; es un medio de adquirir el dominio sobre bienes o derechos conforme a las disposiciones legales y cualidades de la posesión..

11 Cortés Figueroa, Carlos. op cit p. 292.

La posesión se define como una relación o estado de hecho, que confiere a una persona el poder de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento, (animus domini) y como consecuencia de un derecho real, y exclusivo del que lo ejerce sobre el bien inmueble, siendo sus principales elementos el ya mencionado animus domini y el corpus; debiendo reunir para que produzca plenos efectos legales, determinados caracteres esenciales, cualidades y condiciones, reconociéndose como tales el carácter esencial de poseer durante el término que fija la ley un bien, en concepto de dueño, que significa poseer con animus domini, concepto que encierra las hipótesis de la posesión fundada en tres formas:

- a) Poseer con justo título objetivamente válido, o sea aquel que reúne los requisitos que el derecho exige para la adquisición del dominio y la transmisión del mismo o sea el título perfecto.
- b) Poseer con justo título subjetivamente válido, o sea aquel título en el que se cree, que es suficiente para obtener el dominio,

aunque en realidad no lo sea, por ignorarse los vicios por parte del poseedor.

- c) La hipótesis de que la posesión sea una consecuencia de un acto ilícito, pero que se continúe usando en concepto de dueño; las cualidades de la posesión de ser continua, pacífica, cierta, pública son aquellas que de no reunirse vician la existencia de la posesión y subsecuentemente la prolongación del término para adquirir por prescripción, entendiéndose por continuidad, que siempre han existido actos de posesión, durante el término para prescribir; por la publicidad, aquella cualidad que exige que debe ejercitarse de modo que tenga conocimiento de ella, no sólo los que tengan interés en interrumpir la, sino todo mundo, valedera erga omnes; cierta porque consiste en la creencia bajo absoluta seguridad del poseedor, que tiene el título para poseer en concepto de dueño.

No siendo así la buena o mala fé una cualidad de la posesión, sino una condición que no puede ser considerada como un vicio, sino que simplemente influye como una condición para aumentar el término para prescribir.

En cuanto al aspecto negativo de la prescripción que se denomina Extintiva o Liberatoria,

es el medio para extinguir obligaciones o derechos por el transcurso del tiempo, en virtud de que el acreedor no exija el pago en los plazos señalados por la Ley; siendo dicha extinción en lo referente a las acciones que sancionan los derechos de cada titular.

En conclusión la prescripción se refiere a la creación de un derecho en su forma positiva y como excepción perentoria a la extinción de una obligación, que se puede proponer en cualquier estado de las causas, es en consecuencia adquisitiva o extintiva y no corre entre o contra las personas designadas, por la ley civil.¹²

- 7.- Caducidad.- La Institución jurídica objeto de nuestro estudio, ha sido conocida, tanto en la doctrina procesalista antigua y moderna, como en la práctica, con las denominaciones de "Perención de la Instancia" y "Caducidad de la Instancia", a los cuales se les ha dado un mismo significado. La palabra perención

proviene de perimere, peremptuni, que quiere decir extinguir, destruir, anular.

La Caducidad es el abandono tácito de la instancia, su efecto es el de nulificar los actos procesales constitutivos de la instancia y no del juicio, se produce por un no hacer que es la inactividad de las partes.

Según el maestro Emilio Scarano la perención se refiere al procedimiento y por eso es perentoria de la forma y puede proponerse en liminii litis, es extintiva, se declara por el transcurso del término que marca la ley y corre adversus omnes.¹³

La Caducidad como institución extintiva del proceso opera regularmente en los grados jurisdiccionales que la Ley Procesal establece para ventilar y sentenciar los procesos; grados que procesalmente constituyen una instancia, la cual etimológicamente proviene del latín instancia, que significa acción o efecto de instar, que es definida acertadamente por Capitant como:

13 Scarano, Emilio. en su monografía "La Perención de la Instancia" p. 27.

"El conjunto de actos, de plazos y formalidades que tienen por objeto la iniciación, la instrucción y fin del proceso".¹⁴

Sus características fundamentales de acuerdo con los ordenamientos procesales vigentes son: su operabilidad en pleno derecho, cualquiera que sea el estado del proceso, que es de orden público, irrenunciable y que no puede ser materia de convenio entre las partes. Al respecto el procesalista mexicano José Becerra Bautista previo estudio y crítica al artículo 137 Bis del Capítulo VI del Título Segundo del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios, la define como:

"una institución extintiva del proceso, que deja vivos los derechos sustantivos hechos valer, para poder reiniciar un nuevo juicio, limitada en primera instancia, a juicios civiles en que no se haya dictado sentencia pero con exclusión de procesos expresamente determinados que se origina por inactividad de las partes, en los supuestos y condiciones que para casos concretos determina la ley".¹⁵

14 Capitant apud Carnelutti, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil, p. 41.

15 Becerra Bautista, José. op cit p. 407.

3.3 DEFINICION DE CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

La Caducidad de la Instancia ha provocado encontradas opiniones dentro de la doctrina del Derecho Procesal, por lo que - los estudiosos del derecho no han llegado a una opinión unánime de si es útil o no dicha Institución, por lo que a continuación iniciaré el estudio para proyectar mi reflexión hacia un aspecto práctico y positivo de la Institución en cuestión.

Los fundamentos jurídicos-humanos de la Institución de la Caducidad se conocen desde el Derecho Romano, durante el período del procedimiento extraordinario, con el establecimiento de la litis contestatio que perpetuaba la acción, principios enunciados a través de la Constitución Properandum dictada por Justiniano en el año 530 D.C.¹⁶ fundamentos que no permiten la eternización de los juicios debido a que fomentan las divisiones y discusiones entre las partes en sentido material en los diversos procesos, por lo cual el procesalista Eduardo Pallares opina lo siguiente:

"El principal interés existente para que los procesos sean concluidos en un plazo determinado, es el de la Sociedad y el - Estado que niegan la existencia de litigios entre sus integrantes en virtud de

16 Código Justiniano, opus cit supra p. 94

que originan daños sociales y morales, por ser estados patológicos del organismo jurídico que originan estados de inseguridad e incertidumbre, perturbando la normalidad social y legal".¹⁷

Derivándose de lo anterior que el interés principal es el general, por exigir que los procesos no permanezcan paralizados indefinidamente, por lo cual los legisladores al establecer dicha institución extintiva del proceso por inactividad procesal, objetivamente reflejan su interés por la existencia de celeridad en la tramitación de los litigios. Exigiendo se cumpla con la formalidad que los ordenamientos procesales establecen concretamente para cada situación jurídica procesal, desprendiéndose de tales principios la cristalización de un criterio para determinar la eficacia o ineficacia de la institución.

La Caducidad de la Instancia conceptuada por diversos autores es lo siguiente:

Para el Maestro Carlos Cortés Figueroa.

"La Caducidad es un modo de extinción de la relación procesal, y que se produce después de un cierto período de tiempo, en virtud de la inactividad de los sujetos procesales".¹⁸

17 Pallares, Eduardo. op cit supra p. 111

18 Cortés Figueroa, Carlos. op cit p. 286

Para el Maestro Eduardo Pallares.

"Caducidad de la Instancia, conocida también como perención, es la nulificación de la instancia por la inactividad procesal de las partes durante el tiempo que fija la ley".¹⁹

Para el Maestro Jaime Guasp.

"Caducidad de la Instancia es la extinción del proceso que se produce por la paralización durante cierto tiempo en que no se realizan actos procesales de las partes".²⁰

A través del análisis de los conceptos antes citados, llego a la conclusión de que los requisitos que debe reunir la caducidad de la instancia para una perfecta operabilidad son:

- a) La existencia de una instancia procesal entendiéndose como instancia el período del proceso comprendido entre la admisión de la demanda (no basta con su simple presentación) y la sentencia definitiva que a ella recaiga.
- b) La inactividad procesal de ambas partes en dicha instancia.

El hecho de que tanto el actor como el demandado no promuevan nada en el juicio durante cierto tiempo establece una sanción natural ante la falta de interés por lle

¹⁹ Pallares, Eduardo. loc. cit. p. 119

²⁰ Guasp, Jaime. apud, Becerra Bautista, José. op. cit. p. 398

varlo adelante; de que han perdido toda continuidad en el impulso de la contienda, y de que sólo por desidia o por otros motivos no han manifestado su voluntad de dar la por concluída, por lo que si no lo hacen las partes, lo lleva a cabo la ley por razones de orden público.

- c) El transcurso de un lapso de tiempo que señalan las leyes procesales para que surta plenos efectos legales.

La Caducidad de la Instancia opera de pleno derecho cualquiera que sea el estado del proceso, desde el emplazamiento hasta antes de la citación para sentencia. La forma de computar el término ha de ser a partir del día siguiente de la notificación del último acto procesal que las partes realizaron en el proceso con efectos de ordenación e impulso del procedimiento.

Siendo de acuerdo con el Código de Procedimientos Civiles en el Distrito Federal de 180 días consecutivos a partir, de aquel momento en que las partes en el proceso, dejaron de realizar actos jurídico procesales, debiendo ser esta declarada por el Organo Jurisdiccional de oficio o a petición de parte .

Los efectos que produce la Caducidad de la Instancia en el proceso, después de reunir sus requisitos y de ser declarada, ya sea de oficio o a petición de parte, son efectos procesales y

no sustanciales, como a continuación señalo:

- 1.- Extinción de la Jurisdicción.
- 2.- Perece la relación jurídica procesal.
- 3.- Produce la ineficacia de las actuaciones del juicio, debiendo volver las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda, a excepción de los pronunciamientos sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes; así como las pruebas rendidas en el proceso extinguido que podrán ser traídas en un juicio ulterior si se promueve, siempre que se ofrezcan y precisen concretamente y de manera legal.
- 4.- La extinción de la instancia, no produce la extinción de la acción, dejando consecuentemente expeditos los derechos del actor para iniciar nuevo juicio.

La operabilidad de la Caducidad de la Instancia, como forma anormal de extinguir los procesos, se encuentra sujeta a término, pero una vez transcurrido opera de pleno derecho, lo que implica que desde ese momento, ninguna actuación posterior al venimiento de dicho término convalida las actuaciones procesales afectadas y cuya declaración varia de acuerdo con las diferentes leyes procesales, siendo de oficio o a petición de cualquiera de las partes en el proceso.

3.4 LA CADUCIDAD EN EL DERECHO PROCESAL MEXICANO

La Caducidad de la Instancia en el Procedimiento Civil Mexicano, tiene su principal apoyo en el artículo 137-Bis²¹ turnado a la Segunda Sala de Justicia para su estudio y dictamen el proyecto de decreto que adiciona el Capítulo IV del título segundo del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, formulado por el C. Diputado Licenciado Genaro Vázquez Colmenares, que en su exposición de motivos nos señala tres de los fundamentos en que supuestamente se basa la declaración de la Caducidad, como son:

- 1.- El de la presunción de abandono.
- 2.- Como una sanción que se da a las partes por omitir impulsar el proceso.
- 3.- Impedir que los juicios se eternicen.

En dicha exposición de motivos, de estos tres fundamentos el que se tiene como base de la Caducidad de la Instancia es el Interés Social en acortar la duración de los pleitos, esto es ya que se trata de una institución de orden público, y tiene como objeto directo impedir la paralización por inactividad de los contendientes, e indirectamente produce el acortamiento de la

²¹ Decreto publicado en el "Diario Oficial" de fecha 31 de enero de 1964.

pendencia de algunos pleitos.

Resulta fundado lo anterior con base en la distinción entre juicios ordinarios, sumarios y orales, para que se aplique a estos dos últimos un sistema de caducidad diverso del que corresponde a los procesos ordinarios, o sea que si en los juicios sumarios u orales las partes dejan de concurrir a la primera audiencia y el juez señala una segunda, con motivo de la falta de concurrencia a la primera y tampoco asisten, se tendrá por caduco el proceso.

La Caducidad de la Instancia no significa la extinción de la acción y por tanto cabe un juicio ulterior, ya que las actuaciones del juicio caduco quedan ineficaces de manera superveniente, menos las pruebas que se recibieron en el juicio legalmente.

Por lo tanto según dispone el artículo en estudio, los supuestos para declarar la Caducidad serán:

a) operará desde el emplazamiento de la demanda hasta antes de que concluya la audiencia de pruebas y formulación de alegatos.

b) que transcurran 180 días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial.

dichos supuestos están sujetos a diversas normas que regula el mismo artículo 137 Bis.

Análisis de los Fundamentos en que descanza la Caducidad de la Instancia en el artículo 137 Bis:

¿Porqué lo ha establecido el Legislador?

Porque el hecho de que tanto el actor como el demandado no promuevan nada en el juicio durante determinado tiempo, establece una expresión tácita de que no es su deseo llevarlo adelante, de que han perdido todo interés en continuar la contienda, y de que sólo por desidia o por otros motivos no han manifestado su voluntad de darla por concluida.

Lo que no hacen las partes lo lleva a cabo la Ley, esto es en razón de que la sociedad y el estado tienen interés en que no haya litigios ni juicios, porque éstos son estados patológicos del organismo jurídico; perturbaciones más o menos graves de la normalidad tanto social como legal, se desearía que no los hubiere nunca; pero en la imposibilidad de que tal ideal se alcance, cuando es posible poner fin a un juicio, hay que aprovechar la ocasión.

Los juicios pendientes de sentencia, por tiempo indefinido, producen daños sociales; mantienen en un estado de inseguridad e incertidumbre a los intereses tanto económicos como morales que son materia de la contienda, y a las relaciones jurídicas que son objeto de la litis, así como a las que de ellas dependen, con trastornos evidentes en la economía procesal.

La Caducidad se produce cuando no se realiza ningún acto procesal en el tiempo que fija la ley, y que varía según los di

versos códigos, los estudiosos de esta institución están de acuerdo en que la inactividad susodicha ha de ser de las partes y no del órgano jurisdiccional, ya que si los actos se encuentran en estado de sentencia y el juez o tribunal no la pronuncian, violando así el mandamiento legal que los obliga a hacerlo dentro de determinado tiempo, es injusto e ilógico que su culpa o desidia perjudique a las partes, que son afectadas por la caducidad.

Al respecto es criticable lo dispuesto en el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo, ya que señala que procede el sobreseimiento cuando . . . "no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso".

El Código Federal de Procedimientos Civiles incurre en el mismo error en su artículo 373 al preceptuar que la caducidad se produce "cuando no se haya efectuado ningún acto procesal, ni promoción", esta disposición en los mencionados artículos incluye tanto a los actos de las partes como a los del Órgano Jurisdiccional. El término de la caducidad empezará a contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal.

La Caducidad de la Instancia es indivisible en nuestro derecho ya que este problema sólo se presentaría en el caso de la litisconsorcio, pero en nuestro derecho la representación unita

ria que la ley impone a los litisconsortes que ejercitan una misma acción u oponen la misma excepción, tiene como resultado que no exista el problema de que se trata.

La Caducidad opera de pleno derecho, o sea por ministerio de ley, sin necesidad de declaración judicial, y no por el hecho de que las partes promuevan en el juicio, podrá extinguirse la caducidad; en dado caso de que no se haya hecho valer la caducidad de la instancia y alguna de las partes promueva; el Organó Jurisdiccional, la parte contraria o cualquier tercero que tenga interés jurídico en la no subsistencia de la instancia deberá hacer valer la caducidad para que se declare improcedencia de la promoción.

La Institución en estudio es de orden público, y se ha establecido en beneficio de la sociedad y el Estado, y no sólo para proteger un interés jurídico de los particulares, por lo que no se está en el caso de un derecho renunciabile, ya que si las partes pudieran renunciar a él, la facultad concedida a los tribunales de declarar de oficio la caducidad, quedaría nulificada.

La Caducidad se interrumpe por un acto procesal de las partes que manifieste su voluntad de continuar el juicio siempre y cuando no se haya cumplido el término que la Ley ha fijado para que se declare la caducidad, pero cuando exista la suspensión de la instancia, no es factible que se promueva en ella nada v

lidamente, por lo que no se debe imputársele a ninguno de los litigantes que dejaron de hacerlo y menos sancionarlos con la caducidad.

Debe decirse que el artículo 365 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la fuerza mayor es causa de suspensión del procedimiento pues reposa en un principio de derecho natural que dice: "a lo imposible nadie está obligado".

La Caducidad de la Instancia en materia federal, la encontramos en la fracción cuarta, del artículo 373, dentro del capítulo tercero, titulado "CADUCIDAD", perteneciente al título tercero, del Código Federal de Procedimientos Civiles.²²

Aunque en realidad es de mi interés dicha fracción, haré una breve crítica al artículo completo que considero un poco confuso.

Art. 373.- El proceso caduca en los siguientes casos:
1. Por convenio o transacción de las partes, y por --
cualquiera otra causa que haga desaparecer substancialmente la materia del litigio.

2. Por desistimiento de la prosecución del juicio, aceptado por la parte demandada.
No es necesaria la aceptación, cuando el desistimiento se verifica antes de que corra traslado a la demanda.

3. Por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia.

Analizaré estas tres primeras:

En la fracción primera se dice que el proceso caduca por convenio o transacción de las partes. Esta situación la consideramos fuera de lugar por las siguientes razones:

a) En primer lugar, la caducidad del proceso es una extinción del procedimiento judicial, en virtud de la falta

²² Código Federal de Procedimientos Civiles. p. 324.

de promociones de las partes,²³ o dicho de otra manera es un modo de extinción que se produce después de un cierto período de tiempo, en virtud de la inactividad de los sujetos.

- b) En segundo lugar, el convenio es un acuerdo de dos o personas, destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación (art. 1792)²⁴; la transacción es un contrato en virtud del cual las partes, mediante recíprocas concesiones, ponen término a una controversia presente o previenen una futura. (art. 2944-2962).

Luego entonces, si la caducidad del proceso se logra por inactividad de los sujetos, en donde no se promueve nada, y en donde el período de tiempo es un factor importante y determinante para su realización, cómo es posible que en un convenio o transacción celebrada entre partes, en donde el factor tiempo tiene que ver en cuanto al cumplimiento del convenio o transacción, y en donde existe una actividad, una promoción, una situación donde se está impulsando el proceso para llegar a una terminación, se conciba que por su simple celebración, caduque el proceso; siento que una cosa no tiene nada que ver con la otra.

En la fracción segunda se expone que el desistimiento puede ser también una forma de caducidad del proceso, situación en

23 Palomar de Miguel, Juan DICCIONARIO PARA JURISTAS p.224.

24 Código Civil para el Distrito Federal, p. 344.

la cual tampoco estoy de acuerdo, por el siguiente razonamiento:

El maestro Rafael de Pina la define como: "La facultad re conocida legalmente a una persona para hacer dejación, por su propia voluntad, de un derecho, pretensión, cosa o ventaja."

Como puede verse con facilidad, define al desistimiento co mo un acto hecho por propia voluntad; el sujeto está manifestan do por este acto, que no desea continuar el juicio, sea porque sus pretensiones han sido satisfechas, o porque simplemente no le interesa seguir el litigio. En fin, por la razón que sea, el actor no quiere llevar a cabo el juicio y lo expresa de manera voluntaria, renunciando a los derechos y beneficios que pudo ha ber obtenido en el litigio.

Ahora bien, para que el desistimiento sea válido se requiere:

- 1.- Que sea en forma legal
- 2.- Que la persona que se desista tenga facultades bastan-
tes para ello.
- 3.- Que la acción o el derecho del que se desiste sea re
nunciable.
- 4.- Que el desistimiento no esté sujeto a condición
- 5.- Que no esté viciado por fraude o error.

Desglosado lo anterior, el desistimiento al ser un acto voluntario, no puede provocar caducidad, debido a que aquí -- el sujeto está abandonando el juicio de manera expresa; es su deseo no seguirlo, mientras que la caducidad es un abandono su

puesto, ya que no existe la actividad dentro de cierto período de tiempo. Dicho de otra manera, el desistimiento es un hacer para no continuar el juicio, y la caducidad es un no hacer para no continuar el juicio.

Por tanto el desistimiento no puede ser un modo para que un proceso termine por caducidad, sino más bien, como uno de los modos para que el proceso se termine, los cuales ya quedaron especificados con anterioridad.

Por otro lado, la fracción comentada también expone que el desistimiento debe ser aceptado por el demandado y no necesaria dicha aceptación cuando no se haya dado traslado a la demanda.

Estoy de acuerdo con este punto, ya que comparto la idea del maestro Pallares al decir: "...no sería justo que por la so la voluntad del demandante quedara pendiente la resolución de las cuestiones controvertidas, con la amenaza de un nuevo juicio, ya que es evidente, que el demandado tiene intereses o puede tenerlos, en que el proceso llegue a su terminación normal y se ponga fin para siempre al litigio".²⁵

En la tercera fracción se expresa que caduca el proceso por cumplimiento voluntario de la reclamación antes de la sentencia.

Considero que este punto sale sobrando, pues con el cumpli

25 Pallares, Eduardo. op.cit. p. 113.

miento de la pretensión exigida y no habiendo nada que resolver, el sujeto buscará por lógica, el desistimiento.

Ahora vayamos a la fracción más interesante:

"Fuera de los casos previstos en los dos artículos precedentes, cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal, ni promoción, durante un término mayor de un año, así sea con el sólo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente.

El término debe contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

Lo dispuesto por esta fracción es aplicable en todas las instancias, tanto en el negocio principal, como en los incidentes, con excepción de los casos de revisión forzosa. Caducado el principal, caducan los incidentes. La caducidad de los incidentes sólo produce la del principal, cuando hayan suspendido el procedimiento en éste".

En la fracción que acabo de transcribir, el proceso sí puede caducar, porque hablo del supuesto en que no se haya efectuado ningún acto procesal, ni promoción, durante un tiempo determinado; en este caso, un término mayor de un año.

En cuanto a su término, expresa la fracción: deberá contarse a partir de la fecha en que se haya realizado el último acto procesal o en que se haya hecho la última promoción.

En realidad, no se cuenta desde ese día, dado que artículo 284 del Código a comento nos señala:

"Los términos judiciales empezarán a correr al día siguiente del en que surta efectos - el emplazamiento, citación o notificación, - y se contará, en ellos, el día de vencimiento".

Por otra parte, la caducidad en materia federal, si caduca el principal, caducan los incidentes, y la de los incidentes caduca la principal cuando éste se encuentre suspendido; cuestión diferente en el procedimiento local, en el que los incidentes al caducar no producen la del principal, aunque éste se encuentre suspendido.

La caducidad en segunda instancia, es igual que en materia local, sólo termina con la instancia y deja firme la primera resolución, causando ejecutoria la sentencia recurrida. En la - materia federal, la caducidad de la instancia no da lugar a condenación de costas.

En materia de Amparo, el artículo 74 de la Ley de Amparo maneja dos figuras jurídicas: el sobreseimiento y la caducidad de la instancia.

Art. 74 .- Procede el sobreseimiento
I. Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda o se le tenga desistido de ella.

En esta fracción encontramos que se pueden dar dos tipos de desistimiento, el voluntario y el legal. En el primero, el sujeto expresa su deseo, de manera voluntaria, de no continuar el juicio. Dicha expresión - dice la Corte - es por medio de un escrito en donde formule el desistimiento, el cual deberá ser ratificado ante la presencia judicial, o ante cualquier funcionario con fe pública.²⁶ El sujeto puede hacerlo por sí o por conducto de su apoderado legal.

En el segundo caso, el artículo 168 de la Ley en cuestión nos comenta la manera en que se puede desistir legalmente, a saber:

"Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos de orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Colegiado de Circuito, según corresponda, y de proveer

²⁶ Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis 184. Compilación 1917 - 1965.

"sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de tres días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias, a la misma corte o a dicho tribunal quienes tendrán por interpuesta la demanda". 27

II. Cuando el agraviado muera durante el juicio si la garantía reclamada sólo afecta a su persona.

La ley considera este caso como una falta de interés jurídico, ya que no habiendo agraviado, no hay nada que discutir en el juicio. Ahora, si existen situaciones de carácter patrimonial o de carácter económico, en donde se afectan a otras personas, éstos deben proseguir el juicio por conducto de una albacea; es decir, se presentaría una cuestión "post mortem".

III. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior. (Ver artículo 73).

IV. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia a que se refiere el artículo 155 de esta Ley.

Dicho artículo dice: "Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y , en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo

se dictará el fallo que corresponda. El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal, asentándose en autos extractos de sus alegaciones, si lo solicitare.

En los demás casos, las partes podrán alegar verbalmente, pero sin exigir que sus alegaciones se hagan constar en autos, y sin que los alegatos puedan exceder de media hora por cada parte, incluyendo las réplicas y contraréplicas".

Veamos ahora la fracción siguiente:

V. En los Amparos directos y en los indirectos que se encuentren en trámite ante los jueces de Distrito, cuando el acto reclamado -- sea del orden civil o administrativo, si cualquiera que sea el estado del juicio, no se ha efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días, incluyendo los inhábiles, ni el quejoso ha promovido en ese mismo lapso.

En los amparos en revisión, la inactividad procesal o la falta de promoción del recurrente durante el término indicado, producirá la caducidad de la instancia. En ese caso el Tribunal revisor declarará que ha quedado firme la sentencia recurrida.

En los Amparos en materia del trabajo operará el sobreseimiento por inactividad procesal o la caducidad de la instancia en los términos antes señalados, cuando el quejoso o recurrente, según el caso, sea el patrón.

Celebrada la audiencia constitucional o listado el asunto para audiencia, no procederá

el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la instancia.

En el primer párrafo, se habla de lo que se conoce como "so
breseimiento por inactividad procesal", ya que el precepto mane
ja el supuesto de que dentro del juicio, cualquiera que sea -
su estado, no se haya efectuado ningún acto procesal por parte
del órgano jurisdiccional (en este caso Juez de Distrito), ni
exista promoción por parte del quejoso durante un lapso de tres
cientos días. Por otro lado, el precepto, en cuanto al término ,
incluye los días inhábiles; situación diferente en materia civil
y contenciosa administrativa en que los días inhábiles no cuen
tan, ya que no son días activos para el servicio jurisdiccional
y, por tanto, no puede darse ningún acto procesal, ni presentar
se promoción alguna.

En el segundo párrafo de esta fracción, se comenta sobre el
mismo supuesto de inactividad procesal durante un lapso igual de
trescientos días, con la diferencia de que se presente dentro
del recurso de revisión, provocando la caducidad de la instancia.

Ahora bien, en materia de Amparo se puede interponer el re
curso de revisión en los siguientes casos:

- 1.- Contra las resoluciones que se desechen o tengan por no interpuesta la demanda de amparo.
- 2.- Contra las resoluciones de los jueces de Distrito o del Superior del Tribunal responsable, en su ca
so, en las cuales:
 - a) Concedan o nieguen la suspensión definitiva.
 - b) Concedan o nieguen la suspensión de oficio
 - c) Modifiquen o revoquen el auto en que se hayan

concedido o negado la suspensión definitiva.
d) Nieguen la revocación solicitada.

- 3.- Contra los autos de sobreseimiento y contra las resoluciones en que se tenga por desistido al quejoso.
- 4.- Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, o por el Superior del Tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Al recurrirse ta les sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia.
- 5.- Contra las resoluciones que en materia de amparo directo, pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia.

En los dos últimos párrafos, se habla de la protección que se le da constitucionalmente al trabajador, ya que en materia la boral sólo procede el sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia , cuando el recurrente sea el patrón; también se especifica en cuanto a que las dos multicitadas figuras no proce den cuando está por celebrarse, o ya se celebró, la audiencia constitucional.

En materia Administrativa, el primero de diciembre de 1987, en el Diario Oficial de la Federación y el 28 de diciembre del mismo año, en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, se publicó la reforma y adición que se hizo al artículo 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en donde se contempla, en su fracción quinta, la causal de sobreseimiento por inactividad procesal de las partes y también la caducidad de la instancia.

Dice la exposición de motivos:

"Con el fin de hacer más ágil el procedimiento que habrá de ventilarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se propone reformar la fracción cuarta y adicionar una fracción quinta, el artículo 72 de referencia, a efecto de contemplar, como causa de sobreseimiento por una parte, la revocación del acto que se impugna y, por la otra, la caducidad de la instancia cuando ésta sea producto de inactividad procesal durante 180 días, en el caso de que la promoción no presentada sea indispensable para la continuación del procedimiento".

A mi parecer, considero que fueron dos las causas de la creación de estas figuras dentro del proceso:

28 Proyecto presentado ante el Congreso de la Unión

La primera de ellas, el volumen no alto, pero sí considerable de expedientes que se encontraban en un estado de inactividad porque no existía promoción alguna de las partes que la habían conformado.

Dicha circunstancia no podía ser resuelta ya que los Magistrados no podían hacer uso de algún medio jurídico, debido a que en la ley que rige al Tribunal no existía una figura como las ahora presentes para terminar con esta situación.

Tal vez basaron la idea de proponer estos medios jurídicos en el proceso, debido a la sobrepoblación de expedientes inactivos, la sufrieron en mayor medida, Tribunales con procesos como el civil, los Juzgados de Distrito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de amparo, los cuales para arreglar su situación, crearon en sus legislaciones la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad procesal; medios jurídicos que, en cuanto al problema mencionado, les ha funcionado muy bien.

La segunda causa que considero valedera para la creación del sobreseimiento por inactividad procesal y la caducidad de la instancia, es la concerniente a la razón que el legislador planteó en la exposición de motivos de la reforma, al decir:

"Con el fin de hacer más ágil el procedimiento que habrá de ventilarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".

Pero, cabría preguntar, ¿qué tanto alcance tienen estas figuras dentro del procedimiento Contencioso Administrativo?

Art. 72.- Procede el sobreseimiento del juicio: V. Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese mismo lapso. Procederá el sobreseimiento en el último caso, si la promoción no realizada es necesaria para la continuación del procedimiento. En los juicios en que se haya interpuesto el recurso de revisión, la respectiva inactividad durante dicho término producirá la caducidad en esa instancia y la Sala Superior declarará firme la sentencia recurrida. Celebrada la audiencia o listado el asunto para sesión, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia.

En el primer párrafo, se expresa que es causal de sobreseimiento si en un término de 180 días no existe acto procesal, ni actividad promocional por el actor; es decir, se hablaría de una inactividad mutua, existiendo conjuntamente la inactividad tanto del órgano jurisdiccional, como de las partes componentes del juicio.

Esta cuestión la consideramos lógica, pues generalmente el actor está obligado a mover el juicio a través de sus promociones, así como es obligación del Tribunal estudiarlas y acordarlas para con ello conseguir el esclarecimiento de la verdad y, por tanto, si el promovente o actor no excita al órgano jurisdiccional con sus promociones, el Tribunal no podrá seguir el juicio; es decir, si el actor no presenta -- promocio

nes, es por consiguiente que el Tribunal no va a tener nada que acordar en ese juicio y, por tanto, resultaría una inactividad conjunta.

Sin embargo, el legislador libera al particular de esa obligación cuando la promoción no es necesaria para la continuación del juicio.

De igual manera, la reforma comenta en su último párrafo que: "Celebrada la audiencia o listado el asunto para sesión, no procederá el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la ca du ci dad de la segunda instancia".

Esta cuestión es totalmente justificable, ya que si por un lado se castiga al promovente sobreseyendo el juicio por su pe re za o desi di a, sería injusto que si éste ya presentó absolutamente todos los escritos necesarios para el buen desarrollo del proceso, se le impute la caducidad por la simple pereza o desi di a de los juzgadores.

Además, la Ley del Tribunal prevé esta situación en sus ar tí cu los 77 y 86, en donde obliga a los Magistrados de las Salas que dicten sentencia en un plazo no mayor de 10 días y de 15 días para los Magistrados de la Sala Superior.

Por otra parte, la reforma en su primer párrafo contempla que esta inactividad procesal debe darse en un término de 180 días; este precepto, al no ser claro, nos permitiríamos pregun tar: ¿desde cuándo debe computarse el término?, ¿se cuentan los

días inhábiles o sólo los hábiles?

La Ley del Tribunal nos resuelve ésto al decir en su artículo 44 fracción primera, que todos los términos empezarán a correr "desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación", y señala en su segunda fracción que los términos se contarán por días hábiles, considerándose días hábiles para el Tribunal todos los días del año, con exclusión del sábado y domingo, así como los días festivos. (Art. 38).

Supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles local también nos ofrece una respuesta en su artículo 137 bis, al decir que los 180 días hábiles "serán contados a partir de la última terminación judicial y no habiendo promoción de cualquiera de las partes".

Pasemos ahora a ver cómo procede la "inactividad procesal" como causal de sobreseimiento.

Decíamos entonces que será causal de sobreseimiento, cuando no exista acto procesal, ni actividad promocional por el actor en un lapso de 180 días. Aquí, por lo que se deja ver a primera vista, literalmente estamos hablando de un "sobreseimiento por caducidad de la instancia", ya que, para que se dé el sobreseimiento, debe existir una inactividad procesal, por un determinado tiempo, provocando ésto la extinción de la instancia procesal, pudiendo el actor volver a iniciar el juicio. Sin embargo, en la práctica no es así, ya que, en realidad, se presenta una

caducidad de acción. Expliquemos ésto:

Supongamos que un particular sigue el juicio ante el Tribunal, deja de activarlo durante el lapso impuesto por la Ley y, por consiguiente, la Sala correspondiente le declara el sobreseimiento. El particular, al querer reiniciar el juicio no podrá hacerlo, debido a que se le va a desechar por extemporáneo; es decir, su término para poder presentar la demanda habrá fenecido debido a que sólo cuenta con 15 días para su presentación.

El artículo 43 nos explica mejor lo anterior al decir:

"El término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal será de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que reclame o al día en que haya tenido conocimiento de ellos, o de su ejecución, o en el que se hubiere ostentado sabedor de los mismos".

Nos reafirma de igual manera lo comentado, el artículo 71, en su fracción quinta, al decir que será improcedente el juicio ante el Tribunal; "aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por la Ley".

Expuesto lo anterior, decimos entonces que no puede denominarse válida una caducidad de instancia, ya que el actor no puede volver a reiniciar el juicio, porque su término para hacerlo habrá culminado y por tal motivo, no sólo se extingue la instancia procesal, sino que va más allá, debido a que, además, extin

que la acción procesal llegando a conjuntar una caducidad absoluta y, por ende, una "caducidad de acción".

3.5 LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SOBRESEIMIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL EN MATERIA FISCAL.

Como hemos visto hasta el momento, la interrupción o cesación de procedimientos en donde falta el interés de las partes para impulsarlo es una Institución que ha arraigado en diversas materias dentro de nuestro Derecho.

En materia fiscal, se ha debatido mucho, sobre la conveniencia de aplicar una solución de esta naturaleza a procedimientos que pudieran quedar rezagados, sin que se manifieste en ellos ningún interés de las partes para continuarlos. De esta manera algunos tratadistas han señalado, que la extinción por caducidad o el sobreseimiento por inactividad de las partes, no es propio de los procesos administrativos o fiscales, dado el interés público que está en juego.

Al respecto veamos la opinión de Leopoldo R. Arreola, que sobre este punto argumenta²⁹

"por último cabe señalar que en la controversia de derecho común, el interés en juego sólo trasciende a las partes del proceso; y el Estado, a lo sumo, sólo intervendrá para vigilar que se juzgue conforme a derecho. En la controversia de orden público, por el contrario, el interés que se ventila es de

29 Arreola Ortiz, Leopoldo R. "Hacia un Código Procesal" p. 443

"mayor importancia, pues trasciende a la esencia misma del Estado al girar en torno al principio de legalidad".

Consecuente con esta idea, el mismo autor que se cita establece como conclusión diferenciadora entre los procesos de derecho común y los administrativos que ³⁰

"tal consecuencia consiste en que dentro del proceso de orden común la ley prevé la caducidad de la instancia, la cual opera cuando en cierto tiempo no se registra actividad procesal alguna dentro del juicio. En cambio, tratándose del proceso administrativo, dentro del mismo no existe esta figura jurídica, ya que el objetivo de la misma es el de obligar a las partes a agotar su actividad procesal y que de esta manera el proceso llegue a su fin".

Esta posición, respetable, no tiene sin embargo sustento en una materia como lo es el amparo administrativo, en donde sí se da la caducidad y el sobreseimiento por inactividad procesal. En este punto, estimamos que a pesar de que en los procesos administrativos, aunque esté como parte el Estado, esto no obsta para que puedan operar las figuras señaladas. No obstante que en estos asuntos por su naturaleza, exista un interés público, este no puede imperar genérica y perpetuamente, sino que debe

30 Ibidem, p. 442

atemperarse en otros principios también de orden público, que sustentan los mecanismos procesales. Tales principios como la economía procesal, la necesidad de mantener expeditos los Tribunales para resolver causas en donde si hay un interés vigente para que se resuelva la controversia, y la seguridad jurídica que queda mejor resguardada con un fallo, no obstante su sentido, que con una indefinición excesiva e intemporal. Bajo estas circunstancias, también existen importantes casos y principios que apoyarían nuestra propuesta, pues de lo contrario no concebiríamos que los Tribunales Federales en materia de garantías, apliquen esta institución, conforme lo que se establece en el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo, y de que a pesar de las limitaciones que se han señalado para la caducidad y el sobreseimiento por inactividad procesal, se haya reconocido expresamente su aplicación en la materia administrativa. En apoyo de nuestro punto de vista, podemos citar la opinión del maestro Ignacio Burgoa, que al analizar esta materia en el Amparo mexicano, sostiene.

"Las razones valederas que, en nuestro concepto legitiman desde el punto de vista jurídico el sobreseimiento por inactividad procesal, son las siguientes: aunque, como se acaba de decir, en todo juicio de amparo late un interés social, la operatividad de éste varía en función de la materia sobre la que verse el juicio de garantías; en otros términos, el interés social genérico cambia

en intensidad, *ratione materiae*, en cada ti específico de amparo. Pues bien, hay casos en que dicho interés, por su exigua afecta bilidad, cede ante el principio de la econo mía procesal, que exige, por un lado, que los juicios no se prolonguen indefinidamente, y por otro, que el servicio público ju risdiccional no se preste en aquellas causas en que las partes no tengan o no demuestren ningún deseo hacia su resolución".

Ahora bien, nuestra propuesta acorde con el espíritu que in forma la institución de la caducidad en materia de amparo, en el ámbito fiscal, debe orientarse hacia un sobreseimiento por inactividad procesal. Para explicar esta situación, es necesario distinguir ambas figuras. La Caducidad como ya lo hemos dicho es la extinción del proceso en el grado procesal, en el que aca ece, quedando firmes las actuaciones que hasta el punto se hubie sen realizado, por ello incluso las pruebas que se hubieran ren dido podrán ser invocadas en un nuevo juicio, y quedan firmes las resoluciones interlocutorias, o de grado inferior que se hu bieran pronunciado (art. 137 bis del Código de Procedimientos Civiles para el D. F.).

Por otro lado, el sobreseimiento por inactividad procesal, no implica sólo la desaparición del grado o instancia, sino que cuando se da en revisión, llega a afectar la eliminación de to do el juicio, afectando incluso todas las resoluciones y actua ciones que hasta ese momento se hubieran verificado.

En el caso fiscal y para ser congruentes con las instituciones de amparo, la figura a ser aplicada sería la del sobreseimiento por inactividad procesal.

En efecto los juicios que ahora conocen tanto las Salas Regionales, como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, pueden considerarse de "primera instancia", no obstante que la Sala Superior, ahora tenga una competencia especial, sólo para aquellos asuntos que por su cuantía o trascendencia deban ser objeto de su conocimiento, porque ahora desde las reformas del 15 de enero de 1988, la Sala Superior del Tribunal Fiscal, no tiene atribuciones de revisora, sino de juzgadora de primera instancia, bajo los supuestos señalados.

En tal virtud, la revisión de estos fallos ahora le corresponde, en términos de lo que establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Acordes con lo que establece el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo, la figura consecuente para ser recogida como medio de extinción en la "primera instancia" fiscal, es decir de los juicios que se tramitan ante las Salas Regionales o Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, es el sobreseimiento por inactividad procesal, reconociéndose que la caducidad de la instancia, sólo es posible en materia de revisión, implicándose en

consecuencia una reforma (cuyo texto proponemos en líneas posteriores) al Código Fiscal de la Federación, específicamente en su artículo 203, que regula lo relativo al sobreseimiento.

En este sentido también, estaríamos recogiendo las observaciones que en esta materia hiciera el maestro Becerra Bautista, en relación a la caducidad de la instancia en materia civil, que lejos de ser una figura que coadyuvaría a ordenar y desahogar los tribunales, sería una institución que dilataría los procesos y podría significar una mayor carga a la larga, pues como ya se dijo, y ahora insistimos en apuntarlo, la caducidad extingue el proceso pero no la acción, y por tal motivo se puede iniciar un nuevo juicio.

Realmente esta solución no salvaría en mucho el problema de juicios rezagados, sino que es necesario plantear una solución real y efectiva.

Es definitivo, y no pasa inadvertido para nosotros que esto puede acarrear perjuicios al actor-contribuyente del juicio fiscal, sin embargo, consideramos que es superior el interés de la sociedad para mantener a los tribunales expeditos a brindar justicia en asuntos donde se revele la intención de las partes para su solución, y en todo caso, recaería en áquel la carga de mantener viva la controversia, a través de la impulsión del juicio, pues si dejara de lado su asunto, quedaría firme el acto

administrativo combatido y ya no podría volver a intentar uno nuevo contra ese mismo acto, al darse causales evidentes de im procedencia (artículo 202 fracciones III, IV, VIII y XII del Có digo Fiscal de la Federación).

Al respecto, también se daría un principio de equidad - al establecer esta figura, pues recordamos que no sólo los par ticulares pueden interponer el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sino también las autoridades fiscales en caso de que deseen la modificación de una resolución administrativa favorable individualmente, están obligadas a acudir a un juicio para lograr este propósito, (artículo 36 del Código Fiscal de la Federación) y bajo este supuesto, el sobreseimiento por inacti vidad procesal, operaría en perjuicio no del particular sino de las autoridades, quedando firme la resolución favorable al go bernado.

De esta forma la propuesta de reforma que pretendo, regula ría la materia propiamente del sobreseimiento por inactividad procesal, tanto en las Salas Regionales como en la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que la Sala Superior de este órgano jurisdiccional autónomo, ya no se encarga de la revisión de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, sino que ahora sólo resuelve asuntos de especial connotación o trascendencia en términos del artículo 239 bis del Código Fiscal

de la Federación; toda vez que, lo que propiamente podríamos llamar caducidad, sólo operaría, en la Revisión Administrativa que las autoridades pueden interponer en contra de los fallos tanto de las Salas Regionales, como de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, pues aquí es donde se actualizaría lo previsto en el artículo 74 fracción V segundo párrafo de la Ley de Amparo. Por su parte, en el caso del amparo directo se puede dar el sobreseimiento cuando el particular impugna el fallo fiscal, (pero ya en el juicio de garantías), si no hay actividad procesal durante trescientos días, conforme lo dispuesto por el artículo 74 fracción V, primer párrafo de la Ley de Amparo.

Explicado el contenido y alcance de la reforma que propongo y justificada su necesidad, considero que la misma se concretaría con la inclusión de una nueva fracción V, al artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, cuya redacción podría quedar de la siguiente manera:

Art. 203.- Procede el sobreseimiento:

I.- . . .

II.- . . .

III.- . . .

IV.- . . .

V.- Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el término de trescientos días naturales, cualquiera que sea el estado que guarde el juicio.

VI.-

En este contexto, se agregaría una nueva fracción V, al artículo 203 que se comenta, y la actual fracción V, sería ahora la VI.

La redacción incorpora en su sencillez dos aspectos, que quizá sea necesario explicar. El primero que establece un término no preciso de 300 días naturales, que resulta congruente con el que se señala en la Ley de Amparo en el artículo 74 fracción V, y que libera de señalar términos en los cuales se prestaba a diversa interpretación al cómputo, ya que es claro que los días naturales incluyen tanto a los hábiles como a los inhábiles, de sembrando a la norma de vericuentos en relación al conteo de los días, cosa que sucedió en relación a la Ley de Amparo, cuando inicialmente se establecieron ciento ochenta días "consecutivos" y hubo divergencias entre las Salas de la Corte, para determinar si se incluían o no a los inhábiles.³¹

El segundo elemento a resaltar, es que se señala que el so

31 V. Burgoa Ignacio. op. cit. pp. 508 y 509

breseimiento se dará no obstante el estado que guarde el asunto. En este punto puede haber controversia, ya que algunas normas, como la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que el sobreseimiento no procederá, cuando ya se haya celebrado la Audiencia y reste en consecuencia sólo dictar el fallo.

Sin embargo de acuerdo con las interpretaciones que se han emitido por la Suprema Corte de Justicia, no obsta para que opere el sobreseimiento por inactividad o la caducidad, según sea el caso, que el asunto se encuentre sólo en espera de Sentencia, pues aún ya en este punto, no se ha satisfecho mediante resolución la pretensión a deducir y subsiste en consecuencia la controversia sin definir, y el interés de las partes no concluye con el cierre de la instrucción, sino con su resolución, por ello, también se encuentran legitimadas a requerir el dictado de esta Sentencia.

En el caso del Tribunal Fiscal de la Federación la excitativa de justicia puede solicitarse conforme al artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, si ha transcurrido el término de 60 días siguientes a aquél en que se cerró aquella, de lo que desprendemos que aún llegando a este punto, las partes deben seguir impulsando el proceso hasta su conclusión, es decir la Sentencia. Como apoyo a este criterio cito la tesis visible en la

compilación de precedentes 1969-1985 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicados por el Semanario Judicial de la Federación pp. 187 y 188, que dice:

"CADUCIDAD DEL PROCESO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 373, FRACCION IV, DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- El artículo 373, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece que el proceso caduca cuando no se haya efectuado ningún acto ni promoción durante un término mayor de un año, así sea para pedir el dictado de la resolución pendiente, no vulnera las garantías contenidas en los artículos 8 y 17 de la Constitución Federal, por que se advierte que el precepto combatido no se relaciona en ningún aspecto con el derecho de petición, puesto que sólo consigna una sanción para aquellas personas que no promuevan en un juicio aunque sea solamente para pedir que se dicte sentencia. Tampoco viola el artículo 17 de la Constitución Federal, porque el precepto combatido entraña uno de los términos en que se administra justicia por los Tribunales; la administración de justicia se desarrolla de acuerdo con las normas previstas en las leyes procesales entre las que se comprenden las relativas a la institución de la caducidad, conforme a la cual, si la instancia ha procedido a petición de parte, cuando ésta demuestra su falta de interés por su inactividad en el proceso, debe sobrevenir una sanción. El interés de las partes subsiste en un proceso, aún cuando sólo esté pendiente de dictarse sentencia, en virtud de que no está satisfecha todavía su pretensión y están legitimadas para pedir el dictado de la sentencia, tanto más cuando es por su interés e instancia por lo que se ha iniciado la actividad jurisdiccional; de manera que si las partes no lo demuestran por una simple promoción, su omisión

"se interpreta jurídicamente como falta de interés y se sanciona con la caducidad del proceso".

Por lo expresado, la reforma del artículo 203 del Código Fiscal de la Federación, incorporaría la útil institución del sobreseimiento por inactividad procesal al Tribunal Fiscal de la Federación, dotándolo de un instrumento más para agilizar el trámite y resolución de los asuntos, evitando la acumulación in necesaria de juicios en donde ya no se manifiesta el interés de las partes, dejando el mecanismo de la justicia eficiente y ex pedito para resolver aquellos casos en donde es clara y expresa la intención de que se llegue a una solución.

C O N C L U S I O N E S

- I.- Mientras no tengamos leyes que correspondan a nuestras costumbres, tradiciones y a nuestra vida real, no podremos tener una buena administración de justicia.
- II.- Es necesario establecer el sobreseimiento por inactividad de las partes, para eliminar aquellos juicios en los cuales los promoventes han perdido el interés para continuarlos, basándose el legislador en el interés social por razón de la materia para que sean concluidos y en el principio de economía procesal.
- III.- La función jurisdiccional no debe acoger causas en las cuales durante la secuela procedimental existe falta de interés del quejoso para concluir las.
- IV.- Se debe analizar bien antes de su aplicación a la caducidad de la instancia y el sobreseimiento por inactividad de las partes ya que existen notorias diferencias:
- 1.- La caducidad de la instancia es regulada y reglamentada por el Derecho Procesal, en cuanto a su naturaleza jurídica y efectos, es una forma extintiva del proceso sin sentencia e implica pérdida de situaciones procesales favorables que se actualiza

ron durante la instancia, no así de derechos substanciales que fueron ejercitados a través de la acción.

El sobreseimiento por Inactividad Procesal, en el Juicio de Amparo, se encuentra regulado y reglamentado por el Derecho Procesal, en cuanto a su naturaleza jurídica y efectos, es una forma de concluir el juicio de Amparo, sin que se resuelva el fondo substantivamente y afecta indirectamente el Derecho Substantial hecho valer a través del ejercicio de la acción constitucional.

V.- La acumulación de los juicios sin resolver, por causa del crecimiento y la intensidad de la actividad económica y el descontento de la gente a pagar determinadas obligaciones, incluyendo la morosidad al realizar el pago de algo, fundamenta la necesidad de concluir los procesos abandonados por la negligencia o inactividad de los litigantes.

VI.- El sobreseimiento por inactividad de las partes, ya se encuentra aceptado en el Derecho Mexicano, de manera que resulta compatible, incluirlo en el Código Fiscal de la Federación.

B I B L I O G R A F I A

- TEXTOS

- 1.- Alcalá Zamora y Castillo Niceto,
EXAMEN CRITICO DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE
CHIHUAHUA.
México 1959.
- 2.- Alcalá Zamora y Castillo Niceto,
CLINICA PROCESAL
Editorial Porrúa, S. A.
México 1963 1a. Edición
- 3.- Alcalá Zamora y Castillo Niceto,
REFORMAS AL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL
DISTRITO FEDERAL.
El Foro No. 44 Enero-Marzo 1964
México Distrito Federal
- 4.- Alessi Renato
INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
tomos I y II
Editorial Bosch,
Barcelona 1970
- 5.- Arreola Ortíz Leopoldo R.
HACIA UN CODIGO PROCESAL
- 6.- Azuela Guitrón, Mariano
EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION BREVES CONSIDERACIONES
SOBRE SU SITUACION ACTUAL.
- 7.- Becerra Bautista, José
EL PROCESO CIVIL EN MEXICO
Editorial Porrúa Hermanos
México, 1982.

- 8.- Burgoa, Ignacio.
EL JUICIO DE AMPARO
Editorial Porrúa Hermanos
México, 1983.
- 9.- Carnelutti Francesco.
SISTEMA DE DERECHO PROCESAL CIVIL
Argentina, 1941.
- 10.- Carpizo, Jorge.
BASES CONSTITUCIONALES DE LOS TRIBUNALES DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
Distrito Federal.
vol. 1, No. 1. Julio 17, 1972.
México, Distrito Federal.
- 11.- Carrillo Flores, Antonio
LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA
ADMINISTRACION PUBLICA.
Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
México, 1965.
- 12.- Carrillo Flores, Antonio
LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA
Editorial Porrúa
México, 1975.
- 13.- Carrillo Flores, Antonio
ORIGENES Y DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
3º número extraordinario.
- 14.- Cortés Figueroa, Carlos
INTRODUCCION A LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO
Editorial Cárdenas
México, 1974. 1ª Edición

- 15.- Couture J. Eduardo.
FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL
tomo I
- 16.- De Pina Rafael.
DERECHO PROCESAL CIVIL
Editorial Porrúa
México, 1984.
- 17.- De Pina Rafael.
DICCIONARIO DE DERECHO
Editorial Porrúa
México, 1983.
- 18.- Guasp, Jaime
DERECHO PROCESAL CIVIL
Instituto de Estudios Políticos
Madrid, 1968.
- 19.- Lares Teodosio
LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
Ediciones Facsimilar a la de 1852, Editorial UNAM.
México, 1978.
- 20.- Manresa y Navarro, José María
COMENTARIOS A LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL ESPAÑOLA
tomo II, México 1891.
- 21.- Nava Negrete, Alfonso
DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO
Editorial Porrúa
México, 1959.
- 22.- Palomar de Miguel, Juan
DICCIONARIO PARA JURISTAS
Mayo Ediciones, S. de R. L.
México, 1981.

- 23.- Pallares Eduardo
DERECHO PROCESAL CIVIL
Editorial Porrúa 9ª Edición
México, 1981.
- 24.- Pallares Eduardo
DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL
Editorial Porrúa, 8ª Edición
México, 1975.
- 25.- Rillo Canale, Oscar I.
INTERRUPCION, SUSPENSION Y PURGA DE LA CADUCIDAD DE LA
INSTANCIA.
Editorial Bibliografica Omeba.
Buenos Aires Argentina.
- 26.- Rogina Villegas, Rafael
DERECHO CIVIL MEXICANO
tomo III, Bienes, Derechos Reales y Posesivos.
Editorial Porrúa 4ª Edición
México, 1976.
- 27.- Scarano Emilio
LA PERENCION DE LA INSTANCIA
Monografía.
- 28.- Soberanes Fernández, José Luis
LOS TRIBUNALES DE LA NUEVA ESPAÑA

- LEYES Y CODIGOS

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa
México, 1989.

- 2.- Código Civil para el Distrito Federal.
Editorial Porrúa
México, 1987.
- 3.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
Editorial Porrúa
México, 1987.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles
Editorial Porrúa
México, 1987.
- 5.- Código Fiscal de la Federación
Editorial Porrúa
México, 1990.
- 6.- Ley de Amparo Reformada
Editorial Porrúa
México, 1988.
- 7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación
Editorial Porrúa
México, 1987.
- 8.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del
Distrito Federal.
Editorial Porrúa
México, 1987.
- 9.- Ley para la Depuración y Liquidación de cuentas de la
Hacienda Pública Federal.
- 10.- Reglamento Interior del Tribunal Fiscal de la Federación
Editorial Porrúa
México, 1987.

- JURISPRUDENCIAS, DIARIOS, REVISTAS

- 1.- Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
tesis 184 compilación 1917-1965.
- 2.- Compilación de Precedentes 1969-1985 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 3.- Diario Oficial de la Federación
31 de enero de 1964
(Decreto)
- 4.- Diario Oficial de la Federación
2 de febrero de 1978
- 5.- Semanario Judicial de la Federación
tomo 115 V época p. 1281
- 6.- Semanario Judicial de la Federación.
IV época p. 22

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	
1.1 ANTECEDENTES	4
1.2 ESTRUCTURA ORGANICA	15
1.3 JURISDICCION.	22
1.4 COMPETENCIA	37
REFORMAS 15 DE ENERO DE 1988 AL CODIGO FISCAL.	49
CAPITULO 2. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL -- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	
2.1 DEMANDA	52
2.2 INSTRUCCION EN JUICIO	58
INCIDENTES.	61
I .- INCOMPETENCIA EN RAZON DEL TERRI- TORIO	62
II.- ACUMULACION DE AUTOS.	63
III.- NULIDAD DE NOTIFICACIONES	65
IV.- INTERRUPCION POR CAUSA DE MUERTE.	65
V .- RECUSACION POR CAUSA DE IMPEDIMEN- TO.	66
2.3 IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.	70
ANALISIS DEL ARTICULO 202	70
SOBRESEIMIENTO.	75

2.4	SENTENCIA	77
2.5	RECURSOS	85
	RECURSO DE QUEJA	86
	RECURSO DE RECLAMACION	88
	RECURSO DE REVISION.	89

CAPITULO 3. CADUCIDAD DE LA INSTANCIA

3.1	BREVE REFERENCIA HISTORICA DE ESTA INSTI TUCION	92
	EN FRANCIA	94
	EN ITALIA.	95
	EN ESPAÑA.	95
	EN MEXICO.	97
3.2	DIFERENCIAS ENTRE LA CADUCIDAD Y OTRAS - FIGURAS EXTINTIVAS DEL PROCESO	100
	CONCILIACION	101
	TRANSACCION.	101
	TRANSACCION INTRAPROCESAL.	102
	CONVENIOS JUDICIALES	102
	DESISTIMIENTO.	103
	PRESCRIPCION	104
	CADUCIDAD.	107
3.3	DEFINICION DE CADUCIDAD DE LA INSTANCIA.	110
	REQUISITOS QUE DEBE REUNIR LA CADUCIDAD- DE LA INSTANCIA.	112
	EFFECTOS QUE PRODUCE LA CADUCIDAD DE LA - INSTANCIA.	113

	161
	PAG.
3.4 LA CADUCIDAD EN EL DERECHO PROCESAL . .	115
EN EL PROCEDIMIENTO CIVIL MEXICANO. . .	115
EN MATERIA FEDERAL.	121
EN MATERIA DE AMPARO.	127
EN MATERIA ADMINISTRATIVA	132
3.5 LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SOBRESI- MIENTO POR INACTIVIDAD PROCESAL EN MATE- RIA FISCAL. (PROPUESTA)	139
PROPUESTA	146
C O N C L U S I O N E S	151
B I B L I O G R A F I A	153
I N D I C E	159