

891
209



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"BREVES CONSIDERACIONES DE LA PREVENCION
EN TORNO A LA DEMANDA EN EL JUICIO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL"**

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:
ELIAS VERA ZURIGA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.	1
--------------------	---

CAPITULO I

LA PREVENCIÓN COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PROCESAL.	4
A).- Concepto	4
B).- Características doctrinales	6
C).- Regulación jurídica actual en nuestro país.	13

CAPITULO II

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL JUICIO DE NULIDAD.	37
A).- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.	37
1.- Litis entre autoridad y particular.	37
2.- De la actuación escrita.	38
3.- Equilibrio entre las partes.	40
4.- Celeridad en su trámite.	41
5.- Sistemas en el ofrecimiento y valoración de las pruebas.	42
6.- Intervención de partes legitimadas	44
7.- Juicio de estricto derecho	45
8.- Se interpone ante un tribunal autónomo (Tribunal Fiscal de la Federación).	47

9.- Competencia específica y determinada del Tribunal Fiscal de la Federación.	51
10.- Es un juicio de anulación.	53
B).- FASES DEL JUICIO CONTENCIOSO	57
1.- La demanda	57
2.- La admisión	60
3.- La contestación	62
4.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas	64
5.- Cierre de instrucción	67
6.- La sentencia	68
7.- Incidentes	71
8.- Recursos	76

CAPITULO III

REGULACION DE LA PREVENCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO FEDERAL.	81
1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936	81
2.- Código Fiscal de la Federación 1938	82
3.- Código Fiscal de la Federación 1966	84
4.- Código Fiscal de la Federación 1982	86

CAPITULO IV

TENDENCIA LEGISLATIVA DE RESTRINGIR LOS SUPUESTOS DE LA PREVENCION.	93
1.- Motivada por lograr una simplificación administrativa.	93

2.- Motivada por lograr una impartición de justicia pronta.	95
3.- Motivada por desalentar prácticas desleales de los particulares	98

CAPITULO V

ANALISIS DE LAS REFORMAS A LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1990.	104
---	-----

A).- Contenido de la Reforma,	104
B).- Finalidades de la Reforma,	109
C).- Comentarios y Criticas:	111
1. Desde el punto de vista del debido proceso legal.	111
2. Desde el punto de vista constitucional.	116
D).- Tesis y criterios de nuestros Tribunales Federales.	138

CONCLUSIONES.-	149
----------------------	-----

I.- INTRODUCCION .

Mucho se ha dicho y expuesto en nuestros días, tanto en el ámbito doctrinal como en el campo jurisdiccional, que México es un país que se rige por un Estado de Derecho; esto es, que en el ámbito de las relaciones entre el poder público y los gobernados impera el respeto y la salvaguarda al principio de legalidad de los actos de autoridad que se consagra en la Norma Suprema y en las leyes que de ella derivan.

También se ha expuesto, sobre todo a los ansiosos estudiantes que cursamos con ilusión la carrera de Derecho en las aulas de nuestra Máxima Casa de Estudios, que el Estado Mexicano es, además de una República representativa y federal, la cristalización de una voluntad social en la que predomina el deseo y respeto a la democracia y que, para salvaguardar estos ideales, el pueblo mexicano ha querido que su soberanía se ejerza por medio de los poderes de la unión, dividiéndose estos últimos, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Tales enseñanzas, además de recibirlas de los profesores que con gusto y atención nos las expusieron, se ven plasmadas en nuestra vigenta Constitución Política de 1917.

Nuestra Norma Fundamental consagra y establece el ámbito de competencia que en modo específico se ha encomendado a cada uno de los poderes aludidos, de cuya interpretación armónica los jurisconsultos y estudiosos del derecho, así como nuestro máximo Tribunal del País, se han encargado de establecer el principio de derecho que reza "la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite expresamente".

De igual manera, nuestra Carta Magna establece en favor del gobernado y a cargo de la autoridad, diversas prerrogativas que se les han denominado "garantías individuales". Dentro de estas garantías se encuentran las de igualdad y seguridad jurídica, destacando entre estas últimas la de legalidad, de audiencia y la del derecho a la impartición de justicia. Estas garantías, englobadas armónicamente, establecen que todo mexicano tiene derecho a que no se le prive de sus posesiones, bienes y derechos sin la existencia previa de un juicio en

el que se cumplan las formalidades esenciales que la ley indique.

La finalidad de este objetivo se alcanza cuando en el o en los ordenamientos jurídicos que regulen el juicio se establecen las medidas y condiciones mínimas necesarias para que todo gobernado, cualquiera que sea su condición social económica y nivel cultural, vea satisfecha la oportunidad de demostrar en juicio la improcedencia de la afectación que se le pretende hacer efectiva sobre sus bienes.

Cuando los alumnos nos abocamos al conocimiento de estos principios, con ilusión tratamos de asimilarlos y, sobre todo, de no olvidarlos, por considerar plena su eficacia en la vida diaria del particular, máxime cuando el gobernado confía esta prerrogativa en manos de un abogado.

Al iniciar los alumnos nuestra vida profesional en el derecho, sobre todo quienes seguimos la actividad del litigio, consideramos que en todos los casos en que se presenta un procedimiento en forma de juicio para la solución de un conflicto de intereses la ley que lo regula establece y contempla las medidas mínimas de seguridad que exigen las garantías antes invocadas; solo que no contamos, por desconocimiento pleno, que en muchos casos no se satisfacen en la forma debida.

No debemos olvidar que, la máxima de que nadie puede ser privado de sus bienes sino mediante juicio seguido previamente en el que se cumplan las formalidades de ley, es aplicable a todas las ramas del derecho, tales como la civil, laboral, penal, mercantil y también en la materia fiscal.

Sin embargo, con las reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, en vigor a partir del 1o. de enero de 1990 y que introducen nuevos requisitos de procedibilidad de la demanda que da inicio al Procedimiento Contencioso Administrativo, para desecharla o tenerla por no interpuestas, lo grave en nuestra opinión no se encuentra en el aumento a dichos requisitos, sino en la falta de técnica jurídica por quienes realizaron las reformas en comento, ya que se trata de dispositivos que lesionan de manera substancial tanto la seguridad jurídica como la equidad que pretenden los demandantes en sus escritos iniciales de demanda, lo que constituye una verdadera problemática jurídica contra quienes acuden ante las autoridades jurisdiccionales en

petición de justicia.

La demanda, en todo procedimiento jurisdiccional, constituye el vehículo a través del cual se somete a consideración del órgano competente una controversia de derecho. Ventilación eficazmente toda controversia jurídica es tarea del Estado moderno; por lo que esa seguridad jurídica debe ser, por una parte, una garantía para quienes entablen una demanda para que sea resuelta conforme a derecho y, a la vez, un deber por parte del Estado para resolverla. Por lo tanto, la reforma aludida a nuestro parecer contraviene las garantías individuales y los principios esenciales del debido proceso legal, puesto que del análisis que se realice a la misma se llega a la inmediata conclusión de que no cumple ni satisface la finalidad de las garantías a que nos referimos al inicio de esta introducción, pues tal como ahí se dijo, son derechos de todo gobernado y sin importar sean o no expertos en la materia jurídica. Quienes de una u otra manera estamos involucrados o conocemos en la vida diaria las tareas jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación descubrimos, con singular tristeza y desagrado, que a partir del 10. de enero de 1990, fecha en que tuvieron vigencia las reformas aludidas, las Salas de dicho Tribunal han procedido a rechazar un sinnúmero de demandas argumentando que no cumplían con los requisitos de ley, siendo que estos rechazos de demandas implican una rotunda denegación de justicia al no ir precedidas de prevención alguna.

Ante tales acontecimientos, el que escribe estas líneas se ha formulado los cuestionamientos de saber si tales reformas cumplen o no, en puridad jurídica, con los mandatos que se contienen en nuestra Norma Fundamental; razón por la cual lo controvertido, espinoso y polémico del tema es lo que ha motivado la elaboración y presentación de esta tesis.

Pasamos pues a desarrollar nuestro trabajo, del cual estamos conscientes que, como toda obra humana, puede no ser perfecto por no comprender todos y cada uno de los puntos que en torno a la cuestión se pueden presentar en el ámbito legal, aún cuando esa fuera nuestra intención.

C A P I T U L O I

LA PREVENCIÓN COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA EN EL DERECHO PROCESAL.

A).- Concepto.

La expresión "prevención" significa, en su acepción gramatical, según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, "acción y efecto de prevenir; acción y efecto de prevenir el juez las primeras diligencias" (1)

Por su parte, la palabra "prevenir" nos indica, en los términos del propio diccionario aludido "preparar, aparejar y disponer con anticipación las cosas necesarias para un fin; advertir, informar o avisar a uno de una cosa; prevenirse a uno una cosa". (2)

Como se puede ver, la prevención denota un aviso o comunicado para realizar una determinada conducta u omisión.

Sin embargo, esta expresión al ser introducida al campo del derecho y especialmente a la rama procesal, ha tenido algunas variantes y modificaciones necesarias para poder adecuarse a tales disciplinas. Así por ejemplo, se ha establecido que la prevención significa una advertencia o aviso sobre la práctica de diligencias necesarias para evitar un riesgo dentro de un proceso.

De acuerdo a lo anterior, podemos inferir que la institución jurídica de la prevención ha sido adquirida y aplicada por el derecho procesal, dada la naturaleza de su significado, para encaminarse a prevenir o avisar por parte del juzgador hacia alguna de las partes para que realicen o se abstengan de realizar determinada conducta.

Dentro del proceso jurisdiccional, la prevención ha sido equiparada y asimilada a la figura del requerimiento, por lo que se puede afirmar que ambas instituciones son expresiones sinónimas y, al tener idéntico significado, se puede hablar indistintamente de una de ellas.

En cualquier proceso que se lleva a cabo hoy en día dentro de nuestro sistema de derecho, ya sea del orden civil, penal, administrativo, laboral o cualquier otro,

incluyendo por supuesto a los llamados procedimientos administrativos, el órgano encargado de su trámite y resolución utiliza, en la mayoría de casos por no decir que en todos, la figura jurídica de la prevención o del requerimiento para dar a conocer alguna resolución específica.

Así por ejemplo, en cualquiera de estos procesos se previene o requiere a los testigos para que se presenten a declarar ante el juzgador; se requiere al demandado para que señale domicilio para recibir notificaciones cuando no lo hizo al producir su contestación de demanda; se previene al patrón para retener el salario del trabajador; para que sea entregado en concepto de pensión alimenticia cuando se trata de un juicio de alimentos; se previene a la autoridad para que se abstenga de realizar el procedimiento de ejecución de sus resoluciones cuando existen los supuestos normativos para suspenderlo y ésta no lo hace; se previene al actor para que aporte determinado documento que no acompañó en su demanda debiéndolo hacer, etc.

Ahora bien, dado que hemos visto y establecido que la institución jurídica que nos ocupa gira en torno al ámbito procesal del derecho, es decir, donde en términos de ley debe seguirse un procedimiento para la solución de un conflicto de intereses, por medio del cual el órgano jurisdiccional comunica sus resoluciones especiales a alguna o algunas de las partes, hemos de establecer también que no todas las resoluciones del juzgador se llevan a cabo a través de la prevención, sino únicamente aquellas que revisten características muy especiales.

Antes de referirnos a estas resoluciones específicas, es conveniente indicar que al constituir la prevención un aviso o comunicación por parte del juzgador hacia alguna de las partes, viene a constituir un medio o forma de notificación; esto es, constituye una especie del género, pues mientras la notificación abarca a todas las resoluciones del juzgador para que sean del conocimiento de las partes, la prevención consiste en una especie de ese género que se utiliza para determinadas resoluciones.

Decimos que la prevención se utiliza solo para determinadas resoluciones que revisten características especiales, porque dicha institución va encaminada a comunicar a la parte a quien se dirige, un requerimiento del juzgador para que haga algo, deje de hacerlo o entregue alguna cosa. Quien requiere en estos casos es la autoridad judicial y su destinatario, normalmente, es alguna de las partes, aunque también puede ser alguno de

los terceros o auxiliares del tribunal, como es el caso de un perito, un testigo o un tercero ajeno y, en algunos casos extremos, alguna autoridad. Así por ejemplo, se requiere a las partes para que presenten sus dictámenes, a los testigos para que declaren y al actor para que aclare o corrija su demanda, etc..

Por todo lo anterior, podemos sostener que la prevención significa, dentro de una connotación jurídica-procesal, el medio de comunicación que realiza el juzgador para requerir a alguna de las partes, y excepcionalmente a los terceros o auxiliares del juzgador, para que realicen determinada conducta, se abstengan de hacerla, o entreguen alguna cosa o bien determinados.

B).- Características doctrinales.

Debido a que la figura de la prevención que nos ocupa constituye un tema de interesante apasionamiento, no ha escapado de la atención de los estudiosos y dedicados a la ciencia del derecho procesal, pues sin duda alguna esta figura constituye una de las piedras angulares de todo procedimiento contencioso, según lo trataremos de exponer y demostrar en el momento oportuno de este trabajo.

Hemos dejado establecido en líneas anteriores que la figura de la prevención es equiparable al requerimiento, que se configura o tiene lugar en cualquier etapa del proceso, lo cual nos llevaría a realizar un trabajo de contenido tan extenso como supuestos o momentos en que se pueda dar dicha figura.

Dada la finalidad de la presente tesis, que se ocupa de la figura de la prevención en torno a la procedibilidad de la demanda, solo nos hemos ocupado de tratar de exponer las ideas doctrinales que sobre este punto han emitido destacados juristas.

Así por ejemplo, José Becerra Bautista, citado por Victorino Esquivel Camacho nos indica sobre este tema, en el campo del derecho procesal civil, que "la acción, como potestad del ciudadano de pedir al Estado-Juez una resolución con fuerza vinculativa para las partes, se ejercita a través de la demanda. La demanda es, por tanto, un presupuesto procesal, pues sin ella el proceso no puede iniciarse: de donde se deriva que si la demanda

no satisface los requisitos de forma establecidos por el ordenamiento aplicable, el Juez no tiene obligación de iniciar el juicio". (3)

Este autor establece que "si la demanda fuera oscura o irregular, el Juez debe prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete de acuerdo a la Ley, señalando en concreto los defectos de la demanda; debiendo efectuarse tal prevención por una sola vez y verbalmente"

La parte sustantiva del criterio de este autor, nos señala que se trata de una disposición que se basa más bien en la equidad, pero estrictamente no debiera existir esa norma porque el juez no tiene por qué corregir al actor ni señalar el camino que, según el propio juez, debe seguirse.

Si estima el juzgador que la demanda no satisface los requisitos que la propia ley establece, debiera, en teoría de este autor, desecharla y no convertirse en asesor jurídico del actor.

Por su parte, el destacado teórico procesal Cipriano Gómez Lara nos señala, al hablarnos de la figura del requerimiento dentro de la clasificación de los medios de comunicación procesal, que "el requerimiento es un medio de comunicación procesal, una notificación especial que debe ser hecha personalmente. El requerimiento implica una orden del Tribunal para que la persona o entidad requeridas hagan algo, dejen de hacerlo o entreguen una cosa. Así por ejemplo, a las partes se les puede requerir para que entreguen un objeto o para que realicen alguna conducta o dejen de realizar alguna otra". (4)

Siguiendo con los tratadistas civilistas, toca el turno al jurista José Ovalle Favela quien al tratar en su obra lo relativo a la demanda del juicio ordinario civil nos expone que "el juez puede en primer término, admitir la demanda, en virtud de que reúne los requisitos señalados anteriormente y se ha hecho acompañar de los documentos y copias necesarios, ordenando, en consecuencia, el emplazamiento del demandado". (5)

"En segundo término, agrega este autor, también puede prevenirse al demandante, cuando la demanda sea

obscura o irregular, para que la aclare, corrija o complete de acuerdo a los artículos 255, 95 y 96 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y; realizada la aclaración o corrección el juez deberá admitir la demanda. En la prevención, que debe ser hecha una sola vez y verbalmente, el juez debe señalar en concreto los defectos de la demanda".

Por su parte, Fernando Arilla Bas nos expone, en relación a la figura que nos ocupa, tratando el juicio ordinario civil, luego de establecer el objeto de este juicio y señalar que el mismo se inicia con la demanda, la que a su vez debe señalar los (datos) que previene la ley y acompañar con ella los documentos que exige el ordenamiento aplicable, al ocuparse en lo relativo a la obscuridad de la demanda, nos dice que "la instancia se considera obscura si no enuncia con precisión la prestación que se exige o quienes son los demandados, e irregular si no satisface alguno de los requisitos formales exigidos. Ni la obscuridad ni la irregularidad, agrega el autor, son excepciones procesales que pueda hacer valer el demandado, pero el juez, de acuerdo con el artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles, podrá prevenir al autor que la aclare, corrija o complete, señalando en concreto sus defectos, hecho lo cual le dará curso". (6)

Pasamos ahora al campo del derecho procesal mercantil que, por su importancia y desarrollo que data con mucha anterioridad a nuestro derecho procesal fiscal, es digno de tomarse en cuenta.

Conveniente es señalar las opiniones de algunos de sus expositores. Así por ejemplo, Jesús Zamora Pierce nos enseña que "los artículos 1061 fracción III y 1062 del capítulo consagrado por el Código de Comercio a la personalidad de los litigantes tratan, en realidad, de la presentación de documentos. Al primer escrito, es decir, a la demanda, o a la contestación, según se trate del actor o del demandado, se acompañarán una copia en papel común del escrito y de los documentos. La obligación de acompañar copia del escrito y de los documentos se encuentra condicionada al número de sus hojas, pero esta limitación no aplica al escrito mismo de la demanda, del cual deberá adjuntarse copia siempre y en todo caso". (7)

Agrega este autor que "procede la aplicación supletoria del artículo 257 del Código de Procedimientos Civiles que establece la sanción aplicable en el caso de

que se omitan las copias, pues el Código de Comercio guarda silencio al respecto. En este caso, el juez señalará, sin el ulterior recurso un término que no excederá de tres días para exhibir las copias y si no se presentase en dicho plazo, las obtendrá el Secretario a costa de la parte que las omitió".

Toca ahora el momento de referirnos a la forma en que la figura de la prevención opera y tiene lugar en nuestro singular e internacionalmente conocido juicio de amparo, pues también ahí el legislador ordinario ha querido que los promoventes de este invaluable medio de defensa cuenten con la seguridad jurídica mínima de salvaguardar su derecho a la impartición de justicia y, por tanto, ha dado oportunidad para que, en los casos en que por ignorancia, descuido u olvido del quejoso, el juzgador le prevenga para que aclare o corrija su demanda.

Por tal motivo, son múltiples y destacados los tratadistas que se han abocado al estudio y conocimiento de esta figura jurídica, siendo uno de ellos, en nuestra opinión el más destacado, nuestro querido maestro y doctor Ignacio Burgoa Orihuela, quien en su importante obra del juicio de amparo establece, al referirse en primer término al amparo indirecto o bi-instancial, respecto al auto inicial que puede dictar el juez del conocimiento, que "entre el auto de desechamiento definitivo de la demanda de amparo y el de su admisión, existe la posibilidad de que a aquella le recaiga otro proveído judicial que se denomina auto aclaratorio o de perfeccionamiento. Este implica un desechamiento de la demanda de amparo, pero no con el carácter definitivo a que alude el artículo 145 de la Ley de Amparo, sino provisional, en el sentido de que mientras el quejoso no explicita su demanda o no llene los requisitos omitidos, ésta no se le admitirá". (8)

"El desechamiento provisional de la demanda de amparo previsto en la disposición que se acaba de mencionar, se convierte en definitivo cuando el promovente no cumple con el auto aclaratorio dentro del término de tres días, siempre y cuando el auto reclamado afecte su patrimonio o sus intereses patrimoniales. Cuando los autos reclamados no produzcan dicha afectación, o sea, cuando vulneren derechos no patrimoniales, una vez transcurrido el término de tres días para el cumplimiento del auto aclaratorio sin que el quejoso haya acatado éste, el Juez de Distrito mandará correr traslado al Ministerio Público Federal, por 24 horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, según

fuere procedente (párrafo 3o. del artículo 146 de la Ley de Amparo)".

Por último, el autor en cita nos hace la misma aclaración aludida para el caso del amparo directo, indicando que "el auto de aclaración de demanda se pronuncia cuando el promovente no llena los requisitos del artículo 166 de la Ley de Amparo o no manifiesta, con la debida claridad las circunstancias o elementos a que este precepto alude, según lo dispone el artículo 178 de tal ordenamiento, al establecer que si hubiere irregularidad en el escrito de demanda, por no haberse satisfecho los requisitos del artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un término que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, los que se precisarán en la providencia relativa. Si el quejoso no diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda". (9)

Como nota final de este tema, agrega el autor en cita, que "transcurrido dicho término sin que el quejoso hubiese realizado los actos mencionados, la consecuencia de tal situación estriba en el desistimiento legal de la acción de amparo, por más que el precepto 178 se refiera solo a la demanda, puesto que tal desistimiento engendra la pérdida de la acción de amparo y no solamente la renuncia de la instancia, ya que el quejoso no puede volver a ejercitar aquella".

Siguiendo la línea del juicio de amparo, el Señor Ministro Arturo Serrano Robles, tratadista de esta materia, nos explica al exponer lo relativo al procedimiento en el juicio de amparo indirecto y dando por sentado que el juez ante quien promueve es competente, que:

"Si es competente, no existe notoria improcedencia, pero si no se cumplen los requisitos del artículo 116 de la Ley de Amparo, prevendrá al quejoso que llene los requisitos (art. 146 de la Ley de Amparo); en cambio, si faltan copias para los emplazamientos relativos, prevendrá al quejoso que exhiba copias faltantes de la demanda (art. 120 y 146 de la Ley de Amparo)". (10)

"Además de los acuerdos precedentes, que debe contener el proveído admisorio de referencia, deberá, según las circunstancias del caso o peticiones del

quejoso, prevenir al quejoso que señale domicilio para oír notificaciones en el lugar del juicio (artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente conforme al 2o. de la Ley de Amparo)".

Toca el turno de referirnos al proceso fiscal, pues dada la finalidad de nuestro trabajo de investigación, es de suma importancia realizar algunos comentarios acerca de las características peculiares que se observan de la prevención en éste proceso.

En los momentos en que tal figura existía, los tratadistas se ocuparon de su estudio, siendo uno de ellos el autor Arturo Humphrey Salinas quien nos explica, al tratar lo relativo a la presentación de la demanda y de sus respectivos anexos que exige el ordenamiento aplicable, que: "Cuando no se adjunten a la demanda los documentos relativos al cuestionario para los peritos, los interrogatorios para los testigos y las pruebas documentales, se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, en perjuicio del demandante. En los demás casos, esto es, si faltan copias del escrito de demanda y de los documentos anexos, el documento que acredite la personalidad del actor o que la misma le fue reconocida por la autoridad demandada, en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo, en su caso, el Magistrado instructor requerirá al demandante mediante notificación personal para que presente las copias o documentos de que se trate en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda". (11)

"Cuando los objetos o documentos sobre los cuales deba versar la prueba pericial estén en poder del demandado, se le requerirá para que los ponga a la vista del perito de la parte actora a fin de que pueda rendir su peritaje, concediéndole al propio perito un término de diez días para que presente su dictamen".

"En lo relativo a los documentos que el actor deberá acompañar a su escrito de demanda, existen algunos cuya omisión puede ser subsanada al contestar el requerimiento del Magistrado instructor, de tal manera que la omisión en su presentación con el escrito original de demanda únicamente provoca el retraso consiguiente en la tramitación del juicio".

"Lo mismo sucede cuando en el escrito de demanda se omite alguno o algunos de los elementos precisados por el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, pues

si los elementos faltantes se indican mediante nuevo escrito que se produzca previo requerimiento del Magistrado instructor y dentro del plazo señalado para el efecto, ninguna consecuencia desfavorable se presentará para el demandante".

"Sin embargo, el actor deberá tener cuidado de presentar el escrito de demanda con todos los elementos requeridos por la ley y con los documentos correspondientes, con el objeto de no correr el riesgo de que en fecha posterior, por cualquier causa, el requerimiento del Magistrado instructor no se atienda del todo, o no se atienda dentro del plazo previsto, en cuyo caso se tendrá por no presentada la demanda en perjuicio del actor, ya que entonces el acto administrativo o resolución impugnados quedarán firmes y se producirán todas las consecuencias legales de los mismos en contra del actor."

Luis Martínez López nos expreso, en relación al Código Fiscal de la Federación de 1967, que "si la demanda era oscura o irregular, el Magistrado debería prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los preceptos de la ley"; sin embargo, agrega este autor, que "en relación a los fundamentos legales de la demanda y ofrecimiento de pruebas, tales elementos no son de admisión de la demanda sino de procedencia de la acción y por lo tanto están al margen de la facultad concedida al Magistrado para requerir al actor que corrija estas deficiencias". (12)

En relación a la personalidad, apoyándose en una ejecutoria de nuestro Máximo Tribunal, el autor de referencia establece que su omisión constituye una oscuridad de la demanda y que para este caso el Magistrado puede pedir la aclaración de la demanda.

Con el escrito de aclaración debería presentarse igual número de copias que de la demanda, por considerarse parte de ella, establece el autor que nos ocupa.

Como se puede observar de cada una de las opiniones que hemos invocado, la mayoría coincide en aceptar la necesidad de la existencia de la figura de la prevención y ello se debe a que cuando escribieron sus líneas sobre tal figura en ningún momento pasó por su mente que pudiera ser eliminada de alguno de los ordenamientos procesales, tal como ocurre en la actualidad con el Código Fiscal de la Federación, pues es opinión

generalizada el considerar que no todo gobernado es perito en conocer sus derechos, y mucho menos en materia procesal donde se ventilan un sinnúmero de actuaciones que solo gente conocedora puede llevarlos a feliz término; por tal razón, se justifica que el juzgador, en acatamiento a los levantamientos de nuestro ordenamiento supremo, coadyuve con el promovente al prevenirle determinadas deficiencias u obscuridades de sus promociones.

En nuestro concepto, ésta forma de actuar del juzgador no lo convierte, tal como lo sostiene uno de los autores que hemos invocado, en un asesor jurídico del promovente, sino tan solo en un guardian de la observancia de que las garantías individuales del gobernado se cumplan en sus términos.

C).- Regulación jurídica actual en nuestro país.

Es un hecho por todos conocido que, en nuestro sistema jurídico, es la ley la que debemos atender en primer término para resolver cualquier planteamiento que se presente, pues es ella la principal fuente de obligaciones. Por tanto, aún cuando el aspecto doctrinal resulta de suma importancia su estudio y conocimiento, tendremos necesariamente que hacer referencia a nuestra legislación vigente.

El estudio de la figura de la prevención que se encuentra plasmada en nuestros distintos ordenamientos jurídicos ha de realizarse tantas veces como ordenamientos y procedimientos existen hoy en día, los cuales han ido en aumento como consecuencia de nuestra dinámica social.

C.1.- Código Federal de Procedimientos Civiles. (13)

Así por ejemplo, el Código Federal de Procedimientos Civiles contempla en sus preceptos 322 al 325 la figura de la prevención que el juzgador debe realizar a cargo del actor cuando detecte que su demanda adolece de alguna irregularidad u obscuridad que no permita determinar a ciencia cierta la clase y naturaleza de la acción que se intenta.

Dicho ordenamiento resulta de importancia en su

aplicación, por contener las disposiciones generales del derecho común federal. Así pues, el ordenamiento en cuestión dispone:

"Artículo 322. La demandada expresará:

I.- El tribunal ante el cual se promueva;

II.- El nombre del actor y el del demandado.

Si se ejercita acción real, o de vacancia, o sobre demolición de obra peligrosa o suspensión y demolición de obra nueva, o sobre danos y perjuicios ocasionados por una propiedad sobre otra, y se ignora quién sea la persona contra la que deba enderezarse la demanda, no será necesario indicar su nombre, sino que bastará con la designación inconfundible del inmueble, para que se tenga por señalado al demandado. Lo mismo se observará en casos análogos, y el emplazamiento se hará como lo manda el artículo 315;

III.- Los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente, con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa;

IV.- Los fundamentos de derecho, y

V.- Lo que se pida, designándolo con toda exactitud, en términos claros y precisos.

Art. 323. Con la demanda debe presentar el actor los documentos en que funde la acción. Si no las tuviere a su disposición, designará el archivo o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se mande expedir copia de ellos, en la forma que prevenga la ley, antes de admitirse la demanda. Se entiende que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda pedir copia autorizada de los originales.

Si el actor no pudiese presentar los documentos en que funde su acción, por las causas previstas en el artículo 213, antes de admitirse la demanda se le recibirá información testimonial u

otra prueba bastante para acreditar los hechos por virtud de los cuales no puede presentar los documentos, y cuando esta prueba no sea posible, declarará, bajo protesta de decir verdad, la causa por la que no puede presentarlos.

Art. 324. Con la demanda se acompañarán todos los documentos que el actor tenga en su poder y que hayan de servir como pruebas de su parte; y, los que presentare después con violación de este precepto, no le serán admitidos. Solo le serán admitidos los documentos que le sirvan de prueba contra las excepciones alegadas por el demandado, los que fueren de fecha posterior a la presentación de la demanda, y aquellos que, aunque fueron anteriores, bajo protesta de decir verdad, asevere que no tenía conocimiento de ellos.

Con las salvedades del párrafo anterior, tampoco se le recibirá la prueba documental que no obre en su poder al presentar la demanda, si en ella no hace mención de la misma, para el efecto de que oportunamente sea recibida.

Art. 325. Si la demanda es obscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará".

El auto que admita la demanda no es recurrible; el que la desecha, es apelable".

C.2.- Ley de Amparo. (14)

Por su parte, la Ley de Amparo, de vital importancia en su aplicación por regularse en ella el juicio a través del cual se logra la reparación de las garantías individuales del gobernado que han sido vulneradas por actos de autoridad, ordenamiento que tomamos de modelo para exponer el punto de vista que tratamos en este trabajo, nos indica de una manera clara y expresa la imperiosa necesidad de que exista la figura de la prevención.

Así por ejemplo, tratándose del amparo directo o bi-instancial, la Ley señala al respecto lo siguiente:

"Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicados;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomienda su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas; así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 10. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 10. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida".

"Artículo 120.- Con la demanda se exhibirán sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público, y dos para el incidente de suspensión si se pidiera ésta y no tuviera que concederse de plano conforme a esta ley."

"Artículo 146.- Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta ley; si no se hubiese expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen exhibido las copias que señala el artículo 120, el Juez de Distrito mandará prevenir al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que correspondan, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

Si el promovente no llenare los requisitos omitidos, no hiciere las aclaraciones conducentes o no presentare las copias dentro del término señalado, el Juez de Distrito tendrá por no interpuesta la demanda, cuando el acto reclamado solo afecte al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente".

En similares términos, en el amparo directo o uniuinstancial la Ley establece:

"Artículo 166.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

- I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- III.- La autoridad o autoridades responsables;
- IV.- La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si se reclamaren violaciones a las leyes del

procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Quando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la ley, el tratado o el reglamento aplicado, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la ley, el tratado o el reglamento, y la calificación de éste por el tribunal de amparo se hará en la parte considerativa de la sentencia;

V.- La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución.

VI.- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;

VII.- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

Quando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados.

VII.- (Derogada).

Artículo 167.- Con la demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable y una para cada una de las partes en el juicio constitucional; copias que la autoridad responsable entregará a aquéllas, emplazándolas para que, dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

Artículo 168.- Cuando no se presentaren las copias a que se refiere el artículo anterior, o no se presentaren todas las necesarias en asuntos del orden civil, administrativo o del trabajo, la autoridad responsable se abstendrá de remitir la demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, y de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda, con el informe relativo sobre la omisión de las copias, a dicho Tribunal, quien tendrá por no interpuesta la demanda.

En asuntos del orden penal, la falta de exhibición de las copias de la demanda de amparo no será motivo para tenerla por no interpuesta. En este supuesto, el tribunal que conozca del amparo mandará sacar las copias oficiosamente."

"Artículo 178.- Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda, por no haber satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, el Tribunal Colegiado de Circuito señalará al promovente un término que no excederá de cinco días, para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que hubiere incurrido, los que se precisarán en la providencia relativa.

Si el quejoso no diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable".

C.3.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. (15)

Por su parte, nuestro ordenamiento procesal de derecho común, Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, también establece y regula la figura jurídica de la prevención que constituye la materia de nuestro trabajo, estableciendo al respecto en sus artículos del 255 y 257 que:

"Artículo 255.- Toda contienda judicial principiará por la demanda, en la cual se expresarán:

- I.- El tribunal ante el que se promueve;
- II.- El nombre del actor y la casa que senale para oír notificaciones;
- III.- El nombre del demandado y su domicilio;
- IV.- El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;
- V.- Los hechos en que el actor funde su petición, numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación y defensa;
- VI.- Los fundamentos de derecho y la clase, de acción, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;
- VII.- El valor de lo demandado, si de ello depende la competencia del juez.

Art. 257. Si la demanda fuere obscura o irregular, el juez debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores, señalando en concreto sus defectos; hecho lo cual le dará curso. El juez puede hacer esta prevención por una sola vez y verbalmente. Si no le da curso, podrá el promovente acudir en queja al superior".

C.4.- Ley Federal del Trabajo. (16)

La Ley Federal del Trabajo, ordenamiento de singular importancia por su enorme aplicación en la vida cotidiana de los litigantes y, sobre todo, de la clase trabajadora, contempla y regula la figura de la prevención en beneficio de esta clase social, al facultar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje de requerir al accionante de aclarar o corregir su demanda, al establecer en sus preceptos 871 al 873 lo siguiente:

"Artículo 871.- El procedimiento se iniciará con

la presentación del escrito de demanda, ante la Oficialía de Partes o la Unidad Receptora de la Junta competente, la cual lo turnará al Pleno o a la Junta Especial que corresponda, el mismo día antes de que concluyan las labores de la junta.

Artículo 872.- La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. El actor en su escrito inicial de demanda expresará los hechos en que funde sus peticiones, pudiendo acompañar las pruebas que considere pertinentes, para demostrar sus pretensiones.

Artículo 873.- El Pleno o la Junta Especial, dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia y de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimientos y admisión de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al en que se haya recibido el escrito de demanda. En el mismo acuerdo se ordenará se notifique personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda, y ordenando se notifique a las partes con el apercibimiento al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia.

Quando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la Junta, en caso de que notare alguna irregularidad en el escrito de demanda, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro de un término de tres días".

C.5.- Código de Comercio. (17)

El Código de Comercio, ordenamiento que admite

la aplicación supletoria de las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, también estatuye esta figura, indicando en sus numerales 1051, 1054, 1061 y 1078 lo que sigue:

"Artículo 1051.- El procedimiento mercantil preferente a todos es el que libremente convengan las partes con las limitaciones que se señalan en este libro, pudiendo ser un procedimiento convencional ante Tribunales o un procedimiento arbitral.
.....

Artículo 1054.- En caso de no existir compromiso arbitral ni convenio de las partes sobre el procedimiento ante tribunales en los términos de los anteriores artículos, salvo que las leyes mercantiles establezcan un procedimiento especial o una supletoriedad expresa, los juicios mercantiles se regirán por las disposiciones de este libro y en su defecto se aplicará la ley de procedimientos local respectiva.

Artículo 1061.- Al primer escrito se acompañarán precisamente:

I.- El documento o documentos que acrediten el carácter con que el litigante se presente en juicio, en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación, o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona.

II.- El poder que acredite la personalidad del procurador, cuando éste intervenga;

III.- Una copia, en papel común, del escrito y de los documentos cuando éstos no pasen de veinticinco hojas. Si excedieren, quedarán en la secretaría para que se instruyan las partes."

"Artículo 1378.- Con el escrito de demanda, presentará el actor las copias simples prevenidas en el artículo 1061, las cuales, debidamente confrontadas, se entregarán al reo para que produzca su contestación dentro de nueve días".

C.6.- Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. (18)

Toca el turno de referirnos a los códigos procesales que regulan la materia penal.

El Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal regula, en sus artículos 290, 314 y 315, el derecho que tiene el gobernado involucrado en un proceso de esta naturaleza de ser prevenido por el juez para designar un defensor que se encargue de su defensa, la cual nos permite tomarlo en consideración porque esta prevención constituye una de las de mayor importancia para la culminación del debido proceso penal, al dar seguridad al procesado que su defensa la realizó una persona conocedora de la materia. Dichos preceptos estatuyen:

"Artículo 290.- El juez tendrá la obligación de hacer saber al detenido, en este acto:

I.- El nombre de su acusador, si lo hubiere, el de los testigos que declaren en su contra, la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo;

II.- La garantía de la libertad caucional, en los casos en que proceda, y el procedimiento para obtenerla, y

III.- El derecho que tiene para defenderse por sí mismo o para nombrar persona de su confianza que lo defienda, advirtiéndole que, si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio."

"Artículo 314.- En el auto de formal prisión se ordenará poner el proceso a la vista de las partes para que propongan, dentro de quince días contados desde el siguiente a la notificación de dicho auto, las pruebas que estimen pertinentes, las que se desahogarán en los treinta días posteriores, término dentro del cual se practicarán, igualmente, todas aquéllas que el juez estime necesarias para el esclarecimiento de la verdad y las diligencias relativas.

En caso que dentro del término señalado en este

artículo, y al desahogar las pruebas aparezcan de las mismas nuevos elementos probatorios, el juez podrá ampliar el término por diez días más a efecto de recibir los que a su juicio considere necesarios para el esclarecimiento de la verdad.

Para asegurar el desahogo de las pruebas propuestas, los jueces harán uso de los medios de apremio y de las medidas que consideren oportunas, pudiendo disponer la presentación de personas por medio de la fuerza pública en los términos del artículo 33.

Artículo 315.- Transcurridos o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no se hubiere promovido prueba, el juez declarará cerrada la instrucción y mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y de la defensa, durante cinco días para cada uno, para la formulación de conclusiones. Si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles.

Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el Ministerio Público haya presentado conclusiones, el juez deberá informar mediante notificación personal al Procurador acerca de esta omisión, para que dicha autoridad formule u ordene la formulación de las conclusiones pertinentes, en un plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha en que se le haya notificado la omisión, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que correspondan; pero, si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción se aumentará un día en el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles.

Si transcurren los plazos a que alude el párrafo anterior, sin que se formulen las conclusiones, el juez tendrá por formuladas conclusiones de no acusación y el procesado será puesto en inmediata libertad y se sobreseerá el proceso".

C.7.- Código Federal de Procedimientos Penales. (19)

De igual manera, el Código Federal de Procedimientos Penales establece, en su artículo 154, que el juez de la causa deberá requerir al procesado para que nombre un defensor; luego entonces, este ordenamiento también contempla la figura de la prevención.

"Artículo 154.- La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculcado, en las que se incluirán también los apodosos que tuviere. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por personas de su confianza, advirtiéndole que si no lo hiciera, el juez le nombrará un defensor de oficio."

En razón de que en la actualidad la función jurisdiccional se ha extendido al ámbito administrativo, toca el turno de referirnos a dos de los principales procedimientos que a nivel federal han alcanzado gran importancia y trascendencia en su realización. Nos referimos desde luego a los recursos de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

C.8.- Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. (20).

El primero de estos procedimientos reconoce y regula la figura de la prevención o del requerimiento al indicar en los artículos 1o. y 3o. del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que cuando el particular no mencione en su recurso los requisitos que se indican en el ordenamiento u omita acompañar los documentos que se ofrezcan, deberá ser requerido para subsanar tales deficiencias.

"Artículo 1o.- La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este Reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la

Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo."

"Artículo 3o. El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;

b) Mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto y citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer,

c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y

d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifique la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconvforme.

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere obscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, prevendrán al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con los incisos anteriores, señalando en concreto sus defectos con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano; cumplido lo anterior se dará curso al escrito y, de no hacerse así, podrá el promovente acudir ante el Consejo Técnico, o al Consejo Consultivo, en su caso en los términos del artículo 26 de este Reglamento".

C.9.- Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de
Valuación del INFONAVIT. (21)

La ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, que contempla el segundo de los procedimientos aludidos, igualmente reconoce y regula a la prevención como la forma de dar seguridad jurídica sobre la salvaguarda de las garantías individuales al establecer en su artículo 52 y 8 del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del propio Instituto, lo siguiente:

"Artículo. 52.- En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio instituto un recurso de inconformidad.

El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo."

"Artículo 80.- El escrito con que se interponga el recurso de inconformidad, deberá contener:

I.- Nombre del promovente y, en su caso, de su representante;

II.- Domicilio para recibir notificaciones;

III.- Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere;

IV.- Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere, y

V.- Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Además, con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas y hasta veinte copias, para dar vista a los terceros interesados.

Si el escrito fuere impreciso, incompleto o no

hubiere acreditado la personalidad, para darle trámite se requerirá al promovente por una sola vez, para que dentro del término de diez días lo aclare, corrija o complete, apercibiéndolo de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano. El requerimiento deberá señalar con toda claridad los puntos en los cuales el escrito fuere impreciso o incompleto".

Otro caso de singular importancia que se presenta en el terreno administrativo, es el procedimiento que se sigue ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en donde la ley de la materia claramente estatuye la figura del requerimiento para que el inconforme con los actos de los proveedores, corrija su acción cuando adolezca de alguna deficiencia u obscuridad, indicando al respecto en su artículo 96 que: (22)

"Artículo 96.- El recurso se tendrá por no interpuesto:

I. Cuando se presente fuera del término a que se refiere el artículo 91;

II. Cuando no se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscribe o no se haya acreditado legalmente dentro del plazo que se le hubiere concedido para desahogar la prevención; y

III. Cuando no aparezca suscrito a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponer. La autoridad que conozca del recurso prevendrá al recurrente para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho".

C.10.- Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. (23)

Por su parte, en el proceso que se sigue ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley Orgánica de este singular Tribunal también estatuye y regula la figura jurídica de la prevención, señalando en sus numerales 50 y 53 que en los casos en que el actor sea omiso sobre determinados requisitos de su demanda o en acompañar determinados documentos, el

juzgador deberá requerirlo para que corrija tales anomalías.

"Artículo 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al Tribunal y deberá llenar los siguientes requisitos formales:

I.- Nombre y domicilio del actor, y, en su caso, de quien promueva en su nombre.

II.- La resolución o acto administrativo impugnado;

III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;

IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;

V.- La pretensión que se deduce;

VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento del auto impugnado;

VII.- La descripción de los hechos, y, de ser posible, los fundamentos de derecho;

VIII.- La firma del actor. Si éste no supiera o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y

IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, para cada una de las demás partes."

"Artículo 53.- El presidente de la sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

I.- Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal.

II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III.- Si siendo oscura e irregular y prevenido el actor para subsanar, en el término de cinco días no lo hiciera. La oscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquellas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

Contra los autos de desechamiento a que se refiere este artículo, procede el recurso de reclamación".

C.11.- Juicio Contencioso Administrativo hasta el año de 1989. (24)

Finalmente, el Código Fiscal de la Federación siempre había establecido y regulado a la prevención como el medio eficaz de dar seguridad jurídica al proceso de nulidad, aún cuando a lo largo de su existencia había venido sufriendo trascendentales modificaciones. Hasta 1989 establecía en sus artículos 208 y 209 lo siguiente:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I. El nombre y domicilio del demandante.

II. La resolución que se impugna.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezcan.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

VI. La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII. El nombre y domicilio del tercer interesado, cuando lo haya.

Quando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III y VII, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. Si se omiten los datos de la fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista."

"Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:

I. Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV. Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI. (derogada)

VII. Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste

deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentre para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para ese efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante, para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda".

C.12.- Recursos Administrativos del Código Fiscal de la Federación.

Como se puede advertir, a nuestro trabajo le ha hecho falta lo relativo a los recursos que contempla el propio Código Fiscal la razón de esta omisión, obedece a que hoy en día tampoco en este ámbito se contempla la prevención en caso de obscuridad o irregularidad de tales recursos (de Revocación y de Oposición al Procedimiento de Ejecución), lo cual quedó suprimida con las reformas que, a partir de 1990, sufrieron los artículos 122 y 123 de este ordenamiento para ser congruentes con los diversos 208 y 209.

Como se podrá observar de las anteriores transcripciones, el legislador siempre ha salvaguardado la ideología del constituyente de 1917 al permitir que el derecho a la impartición de justicia se respete en la realidad social, excepción hecha en nuestra opinión al introducir las reformas al Código Fiscal de la Federación de diciembre de 1989, con vigencia a partir del 1o. de enero de 1990; en donde atentando contra los principios que emanan de la norma fundamental extinguió la figura de la prevención en el proceso fiscal.

Sin embargo, antes de abordar el tema medular de nuestro trabajo, en los tres siguientes capítulos haremos referencia a las características generales de nuestro actual juicio de nulidad; a la evolución histórica que ha sufrido la prevención en este singular proceso y; a las finalidades que motivaron las reformas de los artículos 208 y 209, respectivamente, a fin de hacer más comprensible la finalidad de esta tesis.

NOTAS DEL CAPITULO I

- 1.- Real Academia Española: "Diccionario de la Lengua Española". Décimo Novena Edición. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1983. Pag. 1064.
- 2.- Real Academia Española. Op. Cit. Pag. 1064.
- 3.- Victorino Esquivel Camacho: "Demanda Irregular. Reforma del Artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1984". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo VI, pag. 173.
- 4.- Cípriano Gómez Lara: "Teoría General del Proceso". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Octava Edición. México 1990. Pag. 319.
- 5.- Jose Ovalle Favela: "Derecho Procesal Civil". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Segunda Edición. México 1987. Pag. 57.
- 6.- Fernando Arilla Bas: "Manual Práctico del Litigante", Editorial Kratos, S.A. de C.V.. 11a. Edición, México 1980, pag. 116.
- 7.- Jesús Zamora Pierce: "Derecho Procesal Mercantil". Editorial Cárdenas. Editor y Distribuidor. México 1986, pag. 82.
- 8.- Ignacio Burgoa Orihuela. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A.. Vigésimo Sexta Edición. México 1989, pags. 656, 657 y 658.
- 9.- Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit., pag. 697.
- 10.- Arturo Serrano Robles: "Manuel del Juicio de Amparo". Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Editorial Themis. Primera Edición. México 1989, pag. 89.

- 11.- Arturo Humphrey Salinas: "Formulario de Instancias, Defensas, Recursos y Juicios, de Indole Fiscal". Editorial Themis. Cuarta Edición. México 1984. pags. 164 y 165.
- 12.- Luis Martínez López: "Derecho Fiscal Mexicano". Editorial Ecasa. Cuarta Edición. México 1979, pag. 291.
- 13.- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera: "Nueva Legislación de Amparo Reformada". Editorial Porrúa, S.A.. Edición 1990. pags. 311 y 312.
- 14.- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Op. Cit., pags. 115, 116, 127, 140, 141 y 144.
- 15.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.. 37a. Edición, México 1989, pag. 68.
- 16.- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. "Ley Federal del Trabajo". Edición Porrúa, S.A.. 59a. Edición. México, D.F.. Pag. 408.
- 17.- Código de Comercio. Sumario Mercantil. Editorial Themis. Segunda Edición. México 1991. Sección Código de Comercio.
- 18.- Código de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, S.A.. 42 Edición. México 1990, pag.s. 68 y 74.
- 19.- Códigos de Procedimientos Penales. Op. Cit. pag. 154.
- 20.- Seguro Social Correlacionado. Editorial Themis. Cuarta Edición. México 1991. Sección Reglamentos.

- 21.- Infonavit Correlacionados. Editorial Themis. Cuarta Edición. México 1991. Sección Reglamentos.
- 22.- Sumario Mercantil. Op. Cit. Sección Protección al Consumidor.
- 23.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 1989. pag. 658.
- 24.- Código Fiscal de la Federación Correlacionado. Editorial Themis. Décima Tercera Edición. México 1991.

C A P I T U L O I I

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL JUICIO DE NULIDAD.

A).- PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

1.- Litis entre autoridad y particular.

Aún cuando hasta nuestros días el campo del derecho fiscal no se encuentra perfectamente demarcado en sus límites, es decir, no se encuentra plenamente definida su materia de estudio; consideramos que en ella se gestan las controversias que se originan entre la autoridad hacendaria, como representante del ente colectivo denominado Estado, por un lado, y el particular en su calidad de gobernado, por el otro.

Es criterio generalizado de que "la materia fiscal versa o se integra por el conjunto de disposiciones jurídicas, criterios doctrinales y jurisprudenciales que se ocupan y tratan de estudiar lo relativo a las relaciones que se originan con motivo y consecuencia de la existencia de los tributos, sobre su recaudación y aplicación", tal y como lo ha establecido nuestra Suprema Corte de Justicia por conducto de su Sala Administrativa. (1)

En nuestro sistema jurídico positivo estas condiciones se encuentran reconocidas y reguladas por el cúmulo de disposiciones legislativas que establecen las contribuciones que el Estado requiere en una época determinada para sufragar los gastos públicos que le exige la población, siendo que entre las contribuciones que hasta la fecha se han creado sobresalen "los Impuestos, Derechos, Aportaciones de Seguridad Social y Contribuciones de Mejoras", según lo define el Código Fiscal de la Federación. (2)

Si analizamos los ordenamientos legales que establecen las contribuciones actualmente en vigor, aunque sea a manera de ejemplo las más importantes (v.gr., Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley Federal de Derechos, Ley de Ingresos de la Federación, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, etc.) concluiremos necesariamente en ellos solo se regulan las relaciones jurídicas entre las autoridades Estatales hacendarias, en su carácter de fiscalizadoras y recaudadoras de las contribuciones para

los gastos públicos y, por otro lado, los particulares gobernados en su carácter de contribuyentes y pagadores de los gastos públicos.

Esto ha sido y sigue siendo así, no obstante que la historia del Tribunal Fiscal de la Federación, institución ante quien se ventilan las controversias entre la autoridad hacendaria y el particular, nos demuestre que su campo de jurisdicción se ha ido ampliando con el paso de los años en relación con la que originalmente fue creado a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, para comprender actualmente no solamente las controversias que se originan dentro de la materia fiscal propiamente dicha sino también en otras no tan fiscales como lo son, por ejemplo, las multas administrativas, los pliegos de responsabilidades a cargo de funcionarios públicos, pensiones civiles y militares, por citar algunas; pues también aquí se generan créditos fiscales que el Estado requiere para los gastos públicos.

Consideramos que la controversia se da entre particular y gobernado porque cualquiera que sea la materia que de origen a un juicio de nulidad en todos los casos fungirá una autoridad, quien en la mayoría de los casos funge en carácter de demandada por ser ella la que tiene el interés mayoritario de observar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente, y un particular, quien actúa en la mayoría de ocasiones con el carácter de demandante, por ser él quien contribuye a los gastos públicos.

Más aún, al establecer el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación que son partes en el juicio, entre otros, el actor o demandante y el demandado, precisando que tiene este último carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada, nos da la pauta para establecer y sostener el principio procesal que se analiza (aunque también hay casos en los que la relación y controversia legales que se dan entre organismos públicos).

2.- De la actuación escrita.

Conforme a este principio, "en el que predomina la forma escrita sobre la verbal al desarrollarse los diversos actos y actuaciones procesales" la forma oral no tiene aplicación en el juicio que regula el Código Fiscal de la Federación, tal y como lo reconoció el singular integrante y fundador del Tribunal Fiscal de la Federación

Don Alfonso Cortina Gutiérrez. (3)

Para sostener lo anterior, los artículos 197 segundo párrafo, 199, 207, 208 del Código Fiscal de referencia señalan los lineamientos que nos permiten establecer la consideración anterior. Tales preceptos señalan, en lo conducente, lo siguiente.

"Artículo 197.-
En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas, y estas promuevan juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elijan de entre ellas mismas y si no lo hicieran, el

"Artículo 199.- Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego".

"Artículo 207.- La demanda se presentará por escrito directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de ésta.
.....

En el artículo 208 se señalan los requisitos que debe satisfacer todo escrito de demanda de nulidad, a fin de que sea admitida sin ningún problema; siendo tales exigencias el nombre y domicilio del demandante, la resolución impugnada, las autoridades demandadas, los hechos, los agravios, las pruebas y, en su caso, el nombre y domicilio del tercero interesado.

Como se puede ver de lo anterior, el principio de la actuación escrita es indispensable en el juicio de nulidad federal, por ser el único cuya existencia está contemplada.

3.- Equilibrio entre las partes.

Este principio, también llamado principio de igualdad procesal, consiste en que las partes contendientes en un proceso fiscal deben tener el mismo trato y oportunidades para hacer valer sus derechos.

Durante mucho tiempo se analizó y discutió que tal principio no era efectivo en el juicio de nulidad, por establecerse en el Código Fiscal de la Federación una protección más amplia en favor de la autoridad por concederle dos recursos para inconformarse en contra de las sentencias de las Salas; el de revisión, que se tramitaba ante la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal, y el de revisión fiscal que se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; reflejando la idea de establecer medios de defensa unilaterales exclusivamente en favor de la autoridad tal y como lo expone Don Carlos de Silva y Nava. (4)

No obstante que el anterior razonamiento encontraba justificación en el sentido de que el particular tenía a su alcance la posibilidad de interponer juicio de amparo en contra de las sentencias de las Salas, con las reformas hechas al propio Código publicadas el día 5 de enero de 1988, con vigencia a partir del día 15 del mismo mes y año, se vino a dar fin a la citada controversia, pues con tales modificaciones desapareció en favor de la autoridad la interposición del recurso de revisión fiscal, contando únicamente con el recurso de revisión, que por cierto con esto se cambió la competencia del órgano encargado para su conocimiento y resolución, al encomendarse tales funciones a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Fuera de estos casos controvertidos, de las disposiciones contenidas en el propio Código tributario se concluye que tanto la autoridad como el particular gozan de las mismas prerrogativas y con el mismo sentido y alcance, pues tanto uno como la otra cuentan con similar término para la interposición de la demanda y contestación; para interponer los recursos; ofrecimiento de pruebas, posibilidad de objetar las pruebas de su contraparte y; en general, desahogar las pruebas ofrecidas, recusar Magistrados, presentar alegatos y presentar las promociones que consideren convenientes para la adecuada defensa de sus intereses.

Otra circunstancia que pudiera constituir un desacato al principio de la igualdad procesal entre las partes, radica en la prohibición expresa que se contiene

en el artículo 230 del propio Código Fiscal Federal; relativa a la inadmisibilidad de la prueba confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, pero esta desigualdad no es tan grave como pudiera ser, ya que además de ser lógica y congruente por la imposibilidad material que representaría a las autoridades para presentarse a absolver posiciones en todos y cada uno de los juicios que en su contra se ventilan ante el propio Tribunal, sentido común que se encuentra recogido por la mayoría de nuestros ordenamientos procesales; con el rechazo del ofrecimiento de esta prueba no se deja indefenso al particular por estar contemplada la posibilidad de que estas autoridades rindan su confesión mediante oficio que les gire el Tribunal que conozca del juicio, según se desprende de las disposiciones que en tal sentido se contienen en el Código Federal de Procedimientos Civiles que resulta de aplicación supletoria en el juicio fiscal federal.

4.- Celeridad en su trámite.

Este principio procesal, mejor conocido como principio de economía procesal, es aceptado y aplicado en el juicio de nulidad porque si bien es cierto que no existe disposición legal en el Código Fiscal de la Federación que lo regule expresamente; también lo es que para su observancia no se requiere disposición expresa en la ley secundaria porque su existencia deriva de nuestra Carta Magna al consignar, en su artículo 17, la garantía de los gobernados de contar con tribunales encargados para la impartición de justicia de una manera pronta y expedita. Por esta razón el ilustre Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz reconoce y se pronuncia sobre su existencia y otorgarle, inclusive, un plano superior al procedimiento legalmente establecido. (5)

Este principio procesal tiene aplicación, a petición de parte interesada o de oficio por el propio tribunal, pues cuando el interés de las partes desaparece para impulsar el proceso, entra inmediatamente en juego la obligación constitucional del tribunal para impartir justicia en forma pronta y expedita, máxime que en términos del Código Fiscal de la Federación no existe disposición legal alguna que permita concluir anticipadamente el juicio por caducidad de la instancia. Sin embargo, el ex Magistrado del Tribunal Fiscal Humberto Ferral Arce considera conveniente la existencia de esta figura para de esa manera dar pauta a la terminación anticipada en un sinnúmero de juicios en el que ya no

existe el interés manifiesto de las partes involucradas.
(6)

Este principio tiene aplicación en el juicio de nulidad cuando alguna de las partes o el propio Tribunal sabiendo de la existencia de alguna situación que deban cumplir en términos de ley se pasa por alto porque su incumplimiento no afecta a ninguna de las partes ni constituye violación al procedimiento, tal como sucede, v.gr. en la notificación de alguna diligencia cuando su destinatario se ha hecho sabedor de la misma e inclusive la desahoga.

Se ha considerado que en el juicio de nulidad no se observa el principio en comento por la sencilla razón de que en el Código Fiscal de la Federación se contienen términos largos para la interposición de la demanda, su contestación y de los recursos que en él se establecen, cuando la finalidad de este principio exige que el proceso se desarrolle con el mayor ahorro de tiempo posible, de energía y de costo. Sin embargo, consideramos insostenible esta postura porque, aún cuando resulta cierto lo de los términos prolongados que se fijan en el Código Fiscal Federal, también lo es que la vida cotidiana que se vive en las Salas de nuestro Tribunal Fiscal nos demuestra que el tiempo de dilación de los procesos concluye en forma muy anticipada en comparación con los juicios de índole civil, mercantil, penal y laboral. Luego entonces, si en esos últimos se hace alarde del principio que nos ocupa, con mayor razón existirá en el juicio de nulidad.

5.- Sistemas en el ofrecimiento y valoración de las pruebas.

Como se sabe, el resultado que hasta nuestros días ha dado origen a la tarea pesada sobre el estudio del ofrecimiento y valoración de las pruebas, a través de los diversos sistemas procesales que se han gestado en la Historia Jurídico-Procesal Universal, es que se han determinado tres sistemas sobre el particular, a saber, el sistema libre, el sistema tasado y el sistema mixto. De esta manera se logra, según lo expone Sergio de la Rosa Vélez, citando a su vez al Dr. Gonzalo Armiента Calderón, que el Tribunal Fiscal de la Federación se convierta en un mero revisor de los actos de autoridad, sino que su pronunciamiento debe acercarse en el mayor grado posible a la verdad del caso que se plantea. (7)

El sistema libre, tratándose del ofrecimiento de pruebas, nos permite hoy en día probar ante el juzgador la existencia de los hechos materia de controversia a través de cualquier medio que se tenga al alcance y que proporcione el avance de la ciencia. Así por ejemplo, para acreditar en un juicio de nulidad, por parte del actor, que no ha incurrido en la omisión de ingresos que le atribuye la autoridad, puede hacer uso no solamente de los medios comunes como son los documentos públicos, documentos privados, testimoniales, sino también de elementos como las fotografías, expedientes públicos, periciales contables y hasta la confesional de la autoridad vía informe que rinda al tribunal, etc..

Lo que este principio salvaguarda es el reconocimiento legal a la libertad de utilizar cualquier medio lícito que en una época y lugar determinados existan como idóneos para el esclarecimiento de los hechos, es decir, que hoy en día las partes no se quedan indefensas e impedidas para acreditar los extremos de su dicho.

Este mismo sistema, pero aplicado la valoración de las pruebas, nos indica que el juzgador se encuentra ampliamente facultado para conceder el valor probatorio que, de acuerdo a su arbitrio, goza cada probanza.

Por su parte, el llamado sistema tasado significa, tratándose del ofrecimiento de pruebas, que el juzgador debe admitir las pruebas que expresamente reconoce la ley en forma limitativa y; respecto a su valoración, a que tal juzgador debe conceder el valor probatorio a las probanzas en la medida y grado que la ley se los otorgue.

El sistema mixto implica la combinación de los sistemas libre y tasado, bien sea para el ofrecimiento o para la valoración de las pruebas.

Sobre estos principios, el Código Fiscal de la Federación reconoce expresamente en su artículo 230, respecto al ofrecimiento de pruebas, que en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación **serán admisibles toda clase de pruebas**, excepción hecha de la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones (lo que tiene su explicación conforme a lo apuntado, cuando nos ocupamos del principio de equilibrio entre las partes); lo que significa la aplicación del sistema libre.

Por lo que hace al sistema de valoración de las pruebas que se observa en nuestro juicio de nulidad

federal, el Código Tributario Federal regula, establece y consigna el llamado sistema mixto.

Lo anterior significa que las pruebas ofrecidas y desahogadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación tendrán un valor diferente para cada tipo de probanza, es decir, no se consigna que todas las pruebas tengan igual valor en términos de ley ni tampoco se permite que su alcance sea determinado caprichosamente por el juzgador en todos los casos, sino que se establece la eficacia plena para cada una de ellas y para otras permite que sea el juzgador quien en uso de su arbitrio judicial determine el alcance que en cada caso debe dárseles .

Así por ejemplo, tratándose de la prueba confesional y presuncional legal ipso jure, así como los documentos públicos que consignen hechos afirmados por la autoridad, gozan, por ministerio de ley, de una validez total y absoluta; ocurriendo lo mismo con las actas administrativas que levante la autoridad, según se desprende del artículo 234 fracción I del Código Fiscal.

En cambio, el resto de las pruebas, como son las pruebas pericial, testimonial, documental privada, etc., quedan a la prudente apreciación del juzgador, según se consigna expresamente en la fracción II del precepto referido.

Como se puede ver, en el juicio de nulidad se genera el sistema mixto de valoración de las pruebas y libre en su ofrecimiento.

6.- Intervención de partes legitimadas.

De acuerdo a este principio, es de interés público que los juicios se entablen por quien real y verdaderamente tenga un interés jurídico afectado por la pretensión de su contraparte, tal y como lo ha establecido la Segunda Sala en nuestro máximo Tribunal de Justicia.
(8)

Este principio se encuentra expresamente adoptado y regulado en el juicio de nulidad federal, al señalar expresamente el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación que ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procederá la gestión de negocios, agregando que cuando se promueva a nombre de otra persona deberá acreditar que la representación le fue otorgada, a más tardar, en la fecha de la presentación de la demanda o de la

contestación, en su caso.

Con esta disposición, aunado a que en el propio precepto se detalla la forma y los términos en que ha de otorgarse la representación de una persona, nos demuestra que existe impedimento legal para entablar un juicio de nulidad por persona que no tiene ningún interés jurídico sobre la litis que se plantea en el juicio.

Como es bien sabido, en nuestro sistema jurídico vigente la figura de la gestión de negocios se encuentra ampliamente establecida y regulada como forma de llevar a cabo un acto jurídico, solo que, como toda institución legal, no tiene aplicación plena en cada una de las ramas del derecho que la actividad humana ha creado.

Estimamos que la figura de la gestión de negocios encuentra su justificación para no operar en el juicio de nulidad federal, no solamente por disponerlo así el Código Tributario, sino también porque dicha disposición se apoya en la circunstancias fácticas que dan origen a este juicio.

Dado que el juicio de nulidad que nos ocupa sólo se origina con motivo de los intereses opuestos entre la autoridad y un particular, cosa que nunca sucede entre particulares, es evidente que el legislador válidamente excluye de este interés, aun cuando sea a nivel procesal, a cualquier persona que no se encuentre involucrada en la litis materia de la controversia, máxime que las disposiciones que inspiran a la materia fiscal están expresamente encaminadas y dirigidas a sujetos plenamente determinados e identificados.

Si el interés jurídico que se refleja en la litis materia de controversia corre a cargo únicamente de la autoridad y un particular determinado, es congruente y acorde a esta circunstancia que sólo estas partes se encuentren legitimadas para someter a consideración del juzgador la solución del conflicto de intereses opuestos, quedando excluidas, por consecuencia, todas aquellas personas que carezcan de interés sobre la materia de fondo.

7.- Juicio de estricto derecho.

Este principio, que en nuestro concepto es uno de los de mayor importancia que rige en el juicio de nulidad federal, el cual se encuentra ampliamente

relacionado con los diversos de igualdad procesal entre las partes y el de parte legitimada en el proceso, "permite que el Tribunal resuelva las controversias ante él sometidas tomando en consideración únicamente lo argumentado y probado por las partes, bien sea en la resolución impugnada, en la demanda o en la contestación, así como de las pruebas ofrecidas y desahogadas", según se desprende de lo dispuesto del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación y lo ha ratificado la Sala Superior del Tribunal Fiscal. (9)

Este principio, también denominado y conocido como principio de legalidad, tiene la importancia a que nos referimos por llevar implícita la "obligación legal del juzgador de incurrir en la llamada suplencia de la deficiencia de la queja, lo que quiere decir que por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia el juzgador se encuentra facultado para invocar argumentos, hechos y fundamentos que no hayan hecho valer las partes y en sus respectivas promociones y aplicarlas en beneficio de alguna de ellas".

Este principio que inspira a nuestro juicio de nulidad, satisface y respeta el principio máximo que en materia de pruebas ha generado la ciencia jurídica, a saber, que el actor debe probar los extremos de su acción y el reo los de su excepción, según lo disponen los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles que regula los principios generales del derecho común.

Con la aplicación de este principio se logra ampliamente el respeto a la garantía de legalidad al obligar a toda autoridad para que en el acto de molestia que emita a cargo del particular se cumplan con todas y cada una de las formalidades que para su validez exige la ley, reflejadas en su conjunto en la garantía de la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad.

Ciertamente, si la autoridad se encuentra obligada, entre otros aspectos fundamentales, a fundar y motivar debidamente sus actos de molestia en el texto del documento en que se contienen, es evidente que en estricto acatamiento del principio que se analiza, en los casos en que incurra en tal omisión y el particular afectado entable en su contra un juicio de nulidad, tal resolución debe decretarse de ilegal aún cuando al producir su contestación de demanda la autoridad invoque los fundamentos y motivos que justifiquen al acto combatido; pues de no producirse esta nulidad el juzgador estará incurriendo en la suplencia de la queja de la

autoridad, lo cual no le es dable jurídicamente.

8.- Se interpone ante un tribunal autónomo (Tribunal Fiscal de la Federación).

Aún cuando la creación del Tribunal Fiscal de la Federación ha suscitado, sobre todo en el pasado, diferentes críticas y polémicas sobre su naturaleza y existencia jurídicas, podemos sostener que hoy en día este órgano cuenta y goza con un prestigio entre autoridades y gobernados, que de una u de otra manera, nos hemos visto involucrados en sus decisiones.

Como se sabe, la existencia de este prestigiado Tribunal tuvo lugar a raíz de la expedición de la llamada Ley de Justicia Fiscal, publicada en 1936. Fue éste ordenamiento el que, por primera vez en la historia jurídica de nuestro país, creó en el seno del Poder Ejecutivo un organismo de carácter jurisdiccional; creación que reñía flagrantemente con la división de poderes establecida por nuestra Constitución Política.

Sobre el particular, hacemos nuestras las reflexiones del Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz quien trata a detalle este problema:

"La justificación que se expuso por los creadores de ese tribunal, respecto a la grave alteración constitucional, fue reflejo fiel de la misma razón histórica que se dió con la creación del derecho administrativo francés, de que era un derecho diferente e independiente; es decir, se expuso que dada la especialización del derecho administrativo era menester que los tribunales que revisaran los actos de la administración pública fueran tribunales especializados diferentes a los que, hasta ese entonces, integraban el Poder Judicial". (10)

"Este razonamiento únicamente sirvió para justificar la existencia formal del Tribunal aludido, pero no impidió que se despertaran serias dudas respecto de su constitucionalidad, lo cual dió origen a la imperiosa necesidad de acudir a una lamentable modificación a los artículos 104 y 107 constitucionales, para establecer la facultad del ejecutivo de crear tribunales administrativos en su seno"; tal y como lo expone el Magistrado Sergio Martínez Rosaslanda. (11)

Sobre esta misma problemática, nuevamente retomamos la palabra del Magistrado Arreola Ortín al indicarnos lo siguiente:

"Es evidente que esta reforma quebrantó la división de poderes que hasta ese momento existía en nuestro sistema de derecho. Sin embargo, además de discutir la inconstitucionalidad de este tribunal, también se cuestionó ampliamente la circunstancia de su autonomía.

Como hemos dicho, para combatir la primera objeción hubo que recurrir a la reforma de la constitución misma, ya que a pesar de la corriente opositora el Tribunal Fiscal cobró arraigo en nuestro medio jurídico en 1946 al reformarse los artículos 104 y 107 de nuestra Ley Suprema, justificada porque en su primera época de operancia fue verdaderamente de oro debido a la alta calidad profesional de sus Magistrados integrantes, por la celeridad extraordinaria en trámite de los juicios, por la definitividad absoluta de sus fallos respecto a las autoridades y, finalmente, por la fuerza real que tuvo para las autoridades la jurisprudencia asentada.

Para eliminar la segunda objeción se estableció, tanto en la Ley de Justicia Fiscal y posteriormente en todas las leyes orgánicas que lo han regido y regulado, la autonomía formal de dicho tribunal frente al Poder Ejecutivo.

Los tratadistas y analistas del Tribunal Fiscal han estado de acuerdo en que la autonomía formal de este órgano jurisdiccional ha sido suficiente para preservar sus funciones de cualquier presión proveniente de la administración pública, señalando así mismo que la historia nos demuestra que la intención del Ejecutivo ha sido siempre la de respetar esta autonomía y no pretender influir en sus decisiones, lo cual se corrobora con las innumerables narraciones que nos muestran y nos han mostrado sus propios Magistrados integrantes.

Sin embargo, para garantizar totalmente la imparcialidad de la actividad del Tribunal Fiscal, subsisten elementos que en ocasiones actúan perturbadoramente sobre la imparcialidad que debe tener; ya que no debe olvidarse que su manejo depende, en última instancia, de los criterios políticos en que se conduzca el Poder Ejecutivo.

Los principales elementos que influyen en esto son dos, a saber:

- a).- La designación de los Magistrados que lo integran; y
- b).- La estructura presupuestaria y administrativa del Tribunal, que ejerce la administración pública.

El primero de estos elementos es un problema muy amplio y complejo.

Si bien es cierto que, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, la designación de los Magistrados corre a cargo del Titular del Poder Ejecutivo con ratificación del Senado de la República, también lo es que la designación de estos funcionarios presupone que debe recaer en personas que sean dignas de fiar y encomendar tan importante cargo, como lo es la obligación constitucional de impartir justicia en los términos de ley. Luego entonces, para que esta finalidad se cumpla, se requiere, sin duda alguna, la concurrencia de buen número de aspirantes al cargo y no únicamente la de unos cuantos elegidos por convicciones personales y; además, que entre los aspirantes se elija a los que real y verdaderamente cumplan con los requisitos que como seres humanos deben tener para tan importante cometido, siendo algunos de ellos, la licenciatura en derecho, probada honestidad moral, sentido de responsabilidad, idea de impartir justicia en forma totalmente imparcial y, sobre todo, no padecer deseos de enriquecerse con motivo del ejercicio de esta función.

Podemos afirmar, que en la vida de nuestro Tribunal sus integrantes han cumplido y cumplen en su mayoría de manera casi completa con todas las anteriores características, pues humanamente resultaría imposible cumplirlas a la perfección. Empero, queda a discusión la cuestión relativa sobre la designación de tales Magistrados, que en muchas ocasiones han fungido como tales personas totalmente ajenas a la institución del Tribunal, pues no debemos olvidar que por virtud del control presupuestario que sobre él ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual trataremos más adelante, muchas de las designaciones corren a cargo de personas que salen del seno de la propia Secretaría, lo cual implica un desaliento completo para las personas que están en el propio Tribunal para aspirar a una magistratura, la mayoría de ellos siendo Secretarios de Estudio y Cuenta, porque se les impide realizar una carrera judicial.

El segundo elemento, por el cual la autonomía del Tribunal Fiscal no resulta en plenitud, consiste en el control presupuestario que sobre él ejerce la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público.

Este control radica en una subordinación, desde el punto de vista administrativo y económico, al Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría mencionada. El hecho de que administrativamente el Tribunal se encuentre ubicado formalmente en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, provoca que políticamente no concuerde con los objetivos de esta Secretaría de Estado. Así por ejemplo, la problemática que enfrentó la Sala Superior del Tribunal Fiscal, derivada con motivo de la abrumadora cantidad de recursos de revisión interpuestos por las autoridades administrativas, dió origen a que por reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas el día 5 de enero de 1988 y con vigencia a partir del día 15 del mismo mes y año, se quitara la competencia a la Sala Superior para conocer de estas revisiones, delegándola en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Asimismo, a nadie escapa la circunstancia real de que cuando una persona depende económicamente de otra, ésta (de una u otra manera) trata de ejercer y ejerce presión sobre aquélla en la medida que así convenga a sus intereses. Por ello, estimo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ejercido presión sobre el Tribunal Fiscal por la vía del control presupuestario que sobre él tiene, reflejada en una congelación de sueldos y salarios para su personal, reducción del presupuesto para gastos y mantenimiento del Tribunal y, sobre todo, reducción al máximo o anulación de incentivos para los integrantes de este órgano jurisdiccional: sobre todo en la época de mayor auge y esplendor del propio Tribunal". (12)

Por estas razones, control presupuestario y designación de sus magistrados, el Tribunal Fiscal de la Federación ha reflejado un cambio radical al dictar sus resoluciones, sobre todo de los años de 1985 a 1990, en donde el porcentaje de sus sentencias que favorecieron a la autoridad alcanzó "entre el 50 y 60% del total de ellas", siendo que en épocas anteriores tan solo existía alrededor de un 20%, aplicando las mismas disposiciones legales; tal y como lo reflejan las estadísticas del Tribunal Fiscal de la Federación. (13)

En conclusión, excluyendo el control administrativo, presupuestario y designación de los magistrados, el Tribunal Fiscal hoy en día goza de una autonomía plena para dictar sus fallos, tanto formalmente como desde el punto de vista jurisdiccional.

9.- Competencia Específica y Determinada del Tribunal Fiscal de la Federación.

Al tener nacimiento el Tribunal Fiscal de la Federación y ser publicada la llamada Ley de Justicia Fiscal de 1936, fue necesario establecer y determinar la competencia sobre la cual ejercería su función, habiéndose determinado como tal única y exclusivamente la materia tributaria. Con el correr del tiempo, se ha venido extendiendo esta competencia de manera que hoy el ámbito de sus facultades jurisdiccionales alcanza los más insospechados campos del quehacer de los órganos de la administración.

La extensa competencia que tiene hoy en día el Tribunal Fiscal de la Federación, obedece a que cada día las actividades del Poder Ejecutivo se extienden y ramifican en forma considerable, de tal manera que su rectoría en la actividad económica y financiera requieren que sus actos se ajusten al principio de legalidad para no conculcar los derechos individuales del gobernado, encomendando la labor de revisión sobre esos actos al órgano de control jurisdiccional como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por estas razones, la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece y señala en forma clara y absoluta, a través de su artículo 23, la competencia exclusiva de este honorable Tribunal.

El precepto de referencia establece:

"Artículo 23.- Las Salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

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

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

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

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

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

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

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

IX.- Las que requieran el pago de garantías de

obligaciones fiscales a cargo de terceros y,

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

Es por estas razones que hoy en día se ha gestado y desarrollado la idea de "establecer un Código Fiscal y Administrativo, en sustitución del actual Código Fiscal de la Federación, a fin de que sea acorde la regulación de los actos administrativos sobre los que actualmente tiene competencia el Tribunal Fiscal para conocer de su legalidad, puesto que, se insiste, hoy en día este órgano de control jurisdiccional ha rebasado la materia fiscal para integrar su competencia", tal como reiteradamente lo expuso el ex Magistrado Armando Díaz Olivarez. (14)

10.- Es un Juicio de Anulación.

La creación y nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación despertó acalorados debates y discusiones sobre su naturaleza jurídica y constitucionalidad, tal como se hizo mención en temas anteriores. Esto también dió origen a grandes polemicas para analizar si las resoluciones que emitiera este órgano adquirirían o no el grado de cosa juzgada y, por consiguiente, determinar si dicho tribunal podía o estaba impedido para llevar a cabo el cumplimiento forzoso de sus ejecutorias.

La Ley de Justicia Fiscal de 1936 que le dió vida únicamente permitió que ese Tribunal declarara la nulidad o ilegalidad de los actos ante él combatidos, de donde se derivó que el Tribunal Fiscal de la Federación adquiriera el calificativo de ser un Tribunal meramente anulatorio; tal y como doctrinalmente ha quedado establecido, sirviendo a manera de ejemplo lo expuesto por Germán Aguilar Ortiz al indicar que en su nacimiento este Tribunal fue de mera anulación pero que con el tiempo se ha ido convirtiendo de plena jurisdicción. (15)

Los Códigos Fiscales de la Federación recogieron esta postura de la Ley de Justicia Fiscal al ratificar, tanto los de 1938 y 1966 como el ultimo de 1982, que el Tribunal Fiscal solamente cuenta con la facultad de decretar la nulidad o ilegalidad de una resolución impugnada.

Esta labor del Tribunal creó infinidad de

inquietudes a cargo de los litigantes y estudiosos del Derecho, quienes argumentaban una inseguridad jurídica por no servir de nada para el gobernado entablar un juicio en contra de los actos de autoridad y lograr una sentencia favorable cuando en la vida práctica estas circunstancias no impedían que la administración pública llevara a cabo la ejecución de sus actos, tratándose de actos positivos, o de seguir una actitud renuente para contestar o conceder en favor del particular alguna circunstancia particular que previamente había solicitado y que conforme a la Ley tenía derecho, ya que en ninguno de estos casos el particular podía ver realizado en plenitud el principio de obtener una real y verdadera impartición de justicia.

Por esta y por muchas otras razones, fue necesario argumentar y establecer que el medio idóneo para que las ejecutorias del Tribunal Fiscal de la Federación tuvieran plena eficacia y obligaran a las autoridades administrativas a cumplirlas en sus términos, sería el llamado juicio de amparo, según lo ha establecido en forma definida nuestro Máximo Tribunal. (16)

Este camino, de acudir el gobernado al juicio de amparo para obligar a la autoridad administrativa a acatar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación tuvo lugar por casi toda la vida del propio Tribunal Fiscal de la Federación. Fue hasta el año de 1988 cuando, por reformas al Código Fiscal de la Federación, se estableció como medio de permitir al Tribunal Fiscal ejecutar sus sentencias el llamado recurso de queja.

Con motivo de este radical cambio, la Queja procede, según lo estipula el artículo 219 TER del Código Fiscal de la Federación, en los casos de incumplimiento de sentencia firme de alguna de las Salas que integran el Tribunal, pudiendo la parte afectada acudir en Queja por una sola vez, ante la propia Sala Regional que instruye en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia.

Este precepto establece que la Queja procedera contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia se incurra en exceso o defecto de su cumplimiento; estableciendo igualmente que este medio de impugnación no procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

Si bien es cierto que el Código Fiscal no le da el calificativo de recurso a la Queja, también lo es que así ha sido considerado por la mayoría de quienes de una u otra forma conocen o han incursionado en la materia fiscal

y sobre todo en su parte procesal, ya que recogiendo las ideas que sobre los medios de impugnación se han establecido tanto doctrinalmente como por conducto de nuestro Máximo Tribunal, en estricta esencia y pureza jurídicas la Queja aludida constituye un verdadero recurso o medio de defensa por establecerse en el Código un término para su interposición, los supuestos normativos en los que tiene lugar, la autoridad ante quien se interpone, fijando las partes legitimadas para interponerlo y, sobre todo, el procedimiento legal que ha de seguirse para la substanciación y resolución.

Para establecer los supuestos normativos que regula el Código Fiscal para el Recurso de Queja, por medio del cual el Tribunal Fiscal de la Federación se ha acercado más a la idea de un Tribunal de mera jurisdicción, se recurrió en gran medida a lo que en materia de amparo se ha establecido por mucho tiempo, ya que también en esta materia "el Recurso de Queja procede por el ilegal cumplimiento a una ejecutoria de amparo por parte de las autoridades responsables, ya sea por defecto o exceso de dicho cumplimiento". (17)

Lo que marca la diferencia entre uno y otro de estos recursos de queja, es que a diferencia del juicio de amparo, en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene lugar contra los actos NEGATIVOS de la autoridad administrativa, es decir, contra los actos que implican un total y absoluto silencio de la autoridad.

Aún cuando los anteriores principios integran, en nuestro concepto, la esencia del juicio de nulidad, existen otros de suma importancia a los que nos referiremos en breve; los cuales hemos recopilado del pensamiento del ex Magistrado Francisco Ponce Gómez quien al respecto nos dice lo siguiente:

"a).- Principio de adaptación al proceso.

Este principio consiste en que el proceso ha de llevarse a cabo en tal forma que pueda servir al fin del proceso, el cual, aplicado al juicio de nulidad, se cumple cabalmente cuando el artículo 197 del Código Fiscal dispone que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo a su competencia se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina el propio Código.

b).- Principio de adquisición procesal.

Consiste en que no es posible dividir la convicción del Juez sobre la existencia o inexistencia de los hechos litigiosos, es decir, significa que las pruebas rendidas por una de las partes aprovecha a todas las partes y no solo a quien las rinde. Por ello, el artículo 234 del Código Fiscal recoge este principio al referirse al aspecto de la valoración de las pruebas.

c).- Principio de Eficacia Procesal.

Consiste en que la duración del proceso no debe redundar en perjuicio del que gane el litigio, por lo cual la sentencia debe retrotraer sus efectos al momento en que se entabló la demanda.

Este principio se aplica al juicio de nulidad de conformidad con el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, al referirse a los términos en que debe dictarse la sentencia definitiva, ya sea reconociendo la validez o declarando la nulidad de la resolución impugnada o señalando los efectos para los que se declaró la nulidad.

d).- Principios de Impulsión Procesal e Iniciativa de las Partes.

El primero es conducir el proceso hasta alcanzar su fin y el segundo en que la iniciación del proceso corresponde a las partes y no al juez, salvo algunas excepciones.

Estos principios son aplicables en el juicio de nulidad y se encuentran consagrados en los artículos 207 y 211 del Código Fiscal de la Federación, cuando habla el primero de que la demanda deberá presentarse por escrito y directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el segundo cuando ordena correr traslado al demandado.

e).- Principio de Publicidad.

El Maestro Pallares opina sobre este principio, que el Legislador, al establecerlo, ha querido que el público influya con su presencia para que el Juez obre con la mayor equidad y legalidad posibles.

Este principio ha sido acogido por el juicio de nulidad, al establecer el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que las audiencias de las Salas Regionales serán públicas, salvo los casos en que la moral, el interés público o la Ley exijan que sean secretas.

f).- Principio de la Investidura Judicial.

Conforme a este principio, quienes acuden a los Tribunales en demanda de justicia han de hacerlo con el debido respeto a la investidura de que están dotados quienes se encargan de la impartición de justicia.

Este principio está consagrado en el artículo 29 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer que los Presidentes de las Salas Regionales tendrán, entre otras facultades, las de dictar las medidas que exigen el orden, el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala y exigir se guarde el respeto y la consideración debidos.

g).- Principio de Definitividad.

Este principio surge en materia fiscal, cuando se han agotado todos los recursos ordinarios para impugnar un acto administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Este principio esta consagrado en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando establece que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que señala en sus diversas fracciones, así como en diversas leyes especiales que le otorgan competencia al Tribunal". (18)

B).- FASES DEL JUICIO CONTENCIOSO

1.- La demanda.

Como todo procedimiento contencioso, el juicio fiscal goza de esta importante etapa procesal en la que se establecen las bases jurídicas esenciales, por parte del actor que la promueve, para delinear y determinar la litis que a través de la sentencia ha de resolver el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para promover esta instancia el promovente deberá cumplir y satisfacer en plenitud todos y cada uno de los requisitos que la ley le marca para su presentación, so pena de que el propio actor sufra las consecuencias legales que sobre su incumplimiento ha establecido el propio legislador ordinario (artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación). Por esta razón, se ha establecido con acierto que la demanda de

nulidad es, además del documento donde se ejercita la acción, la que reúne los requisitos que exige la ley. (19)

En torno a esta importante figura jurídica procesal del juicio de nulidad existen en el Código Fiscal de la Federación una gama de disposiciones que la regulan y reglamentan, tal como se desprende a lo largo de los artículos 197, 208, 209, 210, 228 bis y 242, entre otros.

Así por ejemplo, el primero de estos preceptos nos permite hablar de la existencia de un litisconsorcio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es decir de la posibilidad de que una demanda sea entablada por dos o más personas, caso en el cual de mutuo propio o a requerimiento del juzgador deberán nombrar un representante común para que litigue la causa que persiguen. Al respecto debemos atender al litisconsorcio facultativo que la doctrina civilista nos ha definido citando manera de ejemplo al maestro Humberto Briseño Sierra. (20)

Por su parte, el artículo 207 exige que la demanda sea elaborada en forma escrita y presentarse directamente ante la Sala en cuyo domicilio se encuentre la autoridad demandada.

En cambio, el artículo 208 nos señala todos y cada uno de los requisitos que debe contener una demanda de nulidad.

Adicionalmente a estos requisitos, el propio artículo de referencia establece las consecuencias jurídicas que han de generarse cuando en una demanda se omitan presentar alguno o algunos, al señalar, en forma fatal y determinante, que cuando se omitan los requisitos de las fracciones I, II, III y IV el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda.

En cambio, el artículo 209 señala los documentos que se deben anexar a toda demanda.

Al igual que el artículo 208, el precepto de referencia establece, en forma determinante, las consecuencias jurídicas que se generan cuando a la demanda no se adjunten los documentos indicados al establecer que el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas o por no presentada la demanda cuando se trate de los previstos en las fracciones I a IV.

Debido a que el juicio de nulidad es un proceso

de características especiales, se ha establecido en el Código Fiscal de la Federación la posibilidad legal de que en determinados casos, el promovente puede realizar una ampliación de la misma, tal como se desprende de lo dispuesto por el artículo 210 de este ordenamiento. Dicho precepto establece:

"Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, en los casos siguientes:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta.

II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

III.- En los casos previstos por el artículo 209-Bis.

El escrito de ampliación de demanda deberá indicar los datos previstos en el artículo 208 de este Código, siendo aplicable en lo conducente el último párrafo de dicho artículo. Asimismo se deberá adjuntar al escrito de ampliación de demanda, los documentos previstos en el artículo 209 de este Código, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito inicial de demanda, siendo aplicable en lo conducente lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo 209".

El artículo 228 bis, párrafo quinto permite, la posibilidad de que la autoridad demandada interponga en contra de la admisión de la demanda el incidente de objeción, indicando los razonamientos por los que en su concepto esta resulta inadmisibles, los cuales serán decididos por la Sala del conocimiento en la sentencia o resolución respectiva.

El artículo 242 consagra en favor de la parte actora la posibilidad de interponer recurso de reclamación en contra de los acuerdos del Magistrado Instructor que decretan el desechamiento de la demanda, recurso que será resuelto por la Sala a la cual este

adscrito el Magistrado responsable.

2.- La admisión.

Como en todo proceso, la etapa siguiente de la interposición de una demanda es la relativa a su admisión, que ha de realizar el juzgador ante quien se interpone, la cual desde luego presenta un aspecto negativo consistente en su posible rechazo.

Para entender la forma y términos en que el juzgador ha de decidir si admite o no una demanda de nulidad, deben tenerse presentes en todo momento las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación que establecen las causales y motivos por los que ha de rechazarse una demanda; por tanto, tan pronto considere el juzgador que en la especie no tiene existencia ninguna causal de rechazo de la demanda, procederá a su inmediata y correspondiente admisión.

En tales términos, las disposiciones a que nos hemos referido se encuentran contenidas, principalmente, en los artículos 199, 200, 202, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

El primero de estos numerales contiene una disposición común para todos los procesos y radica en que toda demanda deberá estar firmada por quien la formule, salvo que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual imprimirá su huella digital para que sea firmada por otra persona a su ruego.

Por su parte, el artículo 200 contiene una reglamentación que se aparta del común de los procesos jurisdiccionales al prohibir tajantemente la figura jurídica denominada gestión de negocios, pues obliga a que toda demanda de nulidad sea presentada por la auténtica y verdadera parte legitimada para su presentación, o bien en su caso, a través de su legítimo representante legal.

Quizá la disposición más importante que el juzgador ha tomado en consideración sobre la admisión de la demanda, después de los artículos 208 y 209, se contiene en el artículo 202 que establece las causales de improcedencia del juicio de nulidad. En efecto, este precepto nos indica:

"Artículo 202.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

III.- Que hayan 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.

IV.- Respecto de las cuales hubiere consentimiento, 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.

V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.

VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

X.- Cuando no se haga valer agravio alguno.

XI.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no exista el acto reclamado.

XII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales."

La procedencia, del juicio será examinada aun de oficio por el juzgador, por ser cuestión de orden público.

Los artículos 208 y 209 tienen importancia para el tema que estamos tratando en razón de que, tal como lo expusimos en el apartado anterior, señalan los requisitos y documentos que toda demanda debe contener y que de no satisfacerse será causa fundada y suficiente para que el juzgador decrete inmediatamente su rechazo.

3.- La contestación.

Dentro del juicio de nulidad la contestación de la demanda también es una figura procesal de suma importancia porque cumple con la finalidad del principio del debido proceso legal que exige la igualdad de las partes en todo procedimiento contencioso.

Sobre esta figura, el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación nos indica que una vez admitida la demanda se le correrá traslado a la parte demandada, emplazándola para que la conteste dentro de los 45 días siguientes al que se le notifique la demanda, agregando dicha disposición que se tendrá conforme a la autoridad con los hechos que narre el actor en caso de ser omisa de producir su contestación.

El artículo 213 del Código aludido señala los requisitos que debe cumplir toda contestación, indicando que serán aplicables las reglas de la demanda que se refieren a las consecuencias fatales que se producen cuando ésta no reuna con todos los requisitos de ley, es decir, se tendrá por no interpuesta dicha contestación. Tal precepto establece lo siguiente:

"Artículo 213.- El demandado, en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a qua haya lugar.

II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los agravios.

V.- Las pruebas que ofrezca

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas."

El artículo 214 exige se acompañe a la contestación los documentos que en él se indican, so pena de tenerla por no interpuesta.

El artículo 215 nos marca una circunstancia que, para decidir la litis que se plantea, resulta de suma importancia al impedirle a la autoridad demandada cambiar o variar los motivos o fundamentos que se invocaron en la resolución combatida. Con esta disposición, el legislador imposibilita a la autoridad para que, aprovechándose de un medio ajeno a su voluntad como lo es el juicio de nulidad, tenga la posibilidad de corregir las deficiencias o los errores en que incurrió durante la tramitación y emisión del acto combatido, ya que ello atentaría contra la igualdad procesal de las partes.

Este mismo dispositivo constríne a la parte demandada a seguir dos caminos en torno a la demanda que contesta, siendo el primero de ellos el que precisamente en dicha contestación es donde la autoridad debe invocar los motivos y fundamentos que apoyen su resolución combatida cuando ésta se trate de una Negativa Ficta, so pena de correr el riesgo de no soportar la legalidad de esta negativa. El otro camino radica en que la autoridad

puede invocar en juicio que se encuentra totalmente de acuerdo con las pretensiones del actor y lejos de invocar argumentos en su contra, presenta un allanamiento a las pretensiones del actor.

Conforme a este nuevo camino, la autoridad se encuentra facultada para presentar en juicio las resoluciones en las que se decreta la revocación total o parcial del acto combatido, lo cual permitirá la terminación de dicho juicio en caso de que sea total dicha revocación.

4.- Ofrecimiento y desahogo de pruebas.

Rompiendo con las reglas tradicionales del común denominador de los procesos, en los cuales existe una fase específica y determinada para las etapas del ofrecimiento y desahogo de las pruebas, en el juicio de nulidad no existen plazos destinados específicamente para estas importantes fases del proceso.

En el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentran reguladas estas fases en forma conjunta, pues dentro del plazo para presentar la demanda de nulidad el Código Fiscal de la Federación exige tanto el ofrecimiento como la aportación de las pruebas que convengan al actor, sobre todo las de tipo documental que, inclusive, por su propia naturaleza se desahogan con su sola presentación.

Esta regla general encuentra y admite excepciones tratándose de las pruebas pericial, confesional, testimonial, inspección judicial y de cualquier otra diligencia que para mejor proveer considere pertinente el juzgador.

Los artículos 208, fracción V, y 209 fracciones V y VII, relacionados uno con otro, exigen de la parte actora señalar en su demanda y acompañar con esta, respectivamente, las pruebas que ofrezca.

Dichos numerales rezan, en la parte que nos ocupa, lo siguiente:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:
.....

V.- Las pruebas que ofrezca

Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:

V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca."

Ahora bien, tratándose de las pruebas que la parte demandada considere pertinentes ofrecer y acompañar para acreditar los extremos de sus excepciones, también los artículos 213 fracción V y 214 fracciones II y VI del Código Fiscal de la Federación la constriñen a ofrecerlas y exhibirlas, respectivamente, en forma conjunta con su escrito de contestación.

Ciertamente, dichos numerales establecen, en la parte de nuestro interés, lo siguiente:

"Artículo 213.- El demandado, en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

V.- Las pruebas que ofrezca.

Artículo 214.- El demandado deberá adjuntar a su contestación:

II.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

VI.- Las pruebas documentales que ofrezca."

En relación al desahogo de las pruebas, el Código Fiscal contiene reglamentación específica que fija la forma y términos en que se han de desahogar las pruebas ofrecidas por las partes.

En primer lugar, tratándose de las pruebas documentales no existe en este ordenamiento, tal como se ha manifestado anteriormente, disposición alguna que

establezca el momento en que han de tenerse por desahogadas; sino que dicho momento ha sido establecido doctrinalmente en base a considerar la naturaleza misma de las pruebas, que por si misma no requieren mayor pronunciamiento sobre su preparación y elaboración, excepción hecha de aquellos casos en que alguna de las partes promueva incidente de falsedad sobre alguna de ellas.

Por tanto, el momento en que se tienen por desahogadas estas pruebas corresponde al de su presentación.

Conforme a los artículos 209 y 233, se advierte una excepción a las anteriores reglas, consistente en que cuando el actor manifieste no tener a su alcance las documentales que ofrece y demuestra haberlas solicitado a la autoridad cuando legalmente se encuentre a su disposición, el Magistrado Instructor requerirá a la autoridad de que se trate para que las exhiba conjuntamente con su escrito de contestación de demanda, en el caso de que sea autoridad demandada, o bien dentro del plazo que al efecto le señale cuando no lo sea. En este caso, la autoridad requerida se encuentra obligada a cumplir con el requerimiento so pena de presumirse como ciertos los hechos que pretendan probarse con esos documentos, en el caso de ser autoridad demandada, o bien de que el Magistrado Instructor haga uso de las medidas de apremio que considere convenientes, cuando las autoridades no tengan el carácter de demandadas.

El artículo 230, en relación con el diverso 231, nos marca la pauta para llevar a cabo el desahogo de la prueba pericial, indicando que presentado el cuestionario a cargo de la parte oferente y designado el perito que propone, conjuntamente con su domicilio, el Magistrado Instructor admitirá esta prueba y correrá traslado a la parte contraria para que, de considerarlo pertinente, nombre a su perito, con los datos de su domicilio y, en su caso, adicione el cuestionario propuesto por su contraparte.

Hecho lo anterior o transcurrido el plazo legal sin que así haya ocurrido, el Magistrado requerirá a las partes para que presenten a sus peritos para la aceptación de su cargo y, finalmente, les notifique el plazo legal con que cuentan para que rindan el dictamen de que se trate y, si una vez presentados los dictámenes se advierte contradicción entre ellos, se designará un perito tercero para que dirima la cuestión planteada.

Sobre el desahogo de la prueba testimonial, el artículo 232 del Código establece que se requerirá a la parte oferente para que presente a sus testigos el día y la hora en que al efecto se señale, a menos que manifieste no poder presentarlos, caso en el cual el Magistrado Instructor los citará por su cuenta. Llegado el día para esta audiencia, las partes podrán hacer las preguntas pertinentes que tengan relación con los hechos controvertidos, de cuyo resultado se levantará acta pormenorizada.

Es de aclararse que la forma y términos indicados para el desahogo de esa prueba no tiene lugar tratándose de las autoridades demandadas, ya que éstas deberán rendir su testimonio a través de oficio mediante pliego de posiciones que el Magistrado Instructor les enviará y que a su vez la parte oferente deberá exhibir en sobre cerrado, según lo dispone el Código Federal de Procedimientos Civiles, que toma aplicación supletoria al Código Fiscal en este rubro.

En cuanto a la prueba confesional, el Código Fiscal no contiene disposición alguna que regule la forma y términos en que ha de llevarse a cabo su desahogo, por lo que toman aplicación las reglas que sobre el particular establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo que al respecto se establece en el Código Fiscal, a través de su artículo 230, es la prohibición expresa para que las autoridades demandadas rindan su confesión a través de absolución de posiciones; por lo que, también en este rubro toman aplicación y deben de aplicarse las reglas que al efecto contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles

5.- Cierre de Instrucción.

Tan pronto las partes hayan ofrecido sus pruebas y se concluyan las etapas para su desahogo y ya no exista ninguna diligencia pendiente de llevarse a cabo, se decretará finalizada la etapa de la instrucción.

El artículo 235 del Código Fiscal nos establece que transcurridos 10 días posteriores a que se haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará a las partes que cuentan con el término de 5 días para formular alegatos y transcurrido que sea el

mismo, hayan sido o no presentados estos, automáticamente quedará cerrada la instrucción por ministerio de ley, sin que exista necesidad de ser declarada por el propio Magistrado.

6.- La sentencia.

A lo largo de sus artículos 236, 237, 238, 239 y 240, fundamentalmente, el Código Fiscal de la Federación regula la forma y los términos en que el Tribunal Fiscal de la Federación, por conducto de las Salas que lo integran, ha de emitir sus sentencias en los casos que se le presenten.

Conforme a esas disposiciones, no se distingue el tipo de sentencia que puede emitir el Tribunal de referencia, es decir ya se trate de las sentencias definitivas que resuelvan el fondo de la litis planteada, de las sentencias interlocutorias que resuelven cualquier otra cuestión que no sea el fondo de la controversia. Por tanto, consideramos que dichas reglamentaciones corresponden y toman aplicación indistintamente a cualquiera de estos dos tipos de resoluciones.

El artículo 236 mencionado establece el plazo en que las Salas del Tribunal han de emitir sus sentencias y que es de 60 días siguientes al cierre de la instrucción. Para ello, dentro de los primeros 45 días el Magistrado Instructor deberá formular su proyecto de resolución.

La sentencia deberá ser firmada por unanimidad o mayoría de votos y, en este último caso, el Magistrado disidente podrá votar en contra o bien formular un voto particular razonado.

El artículo 237 nos establece la esencia del contenido que debe tener toda sentencia, pues en él se exige que dicha resolución se funde en derecho y **examine todos los puntos controvertidos**, permitiéndole al juzgador invocar los hechos notorios.

Dicha disposición constituye lo que doctrinal y jurisdiccionalmente se ha considerado y conceptualizado como la regla máxima que rige a las sentencias del Tribunal Fiscal, pues conforme al mismo en ningún momento tiene lugar la llamada suplencia de la deficiencia de la queja, ya sea en favor del actor o del demandado, tal y como lo estableció la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la

Federación. (21)

Conforme a lo anterior, las sentencias que emite el Tribunal Fiscal se consideraran de estricto derecho, máxime cuando en términos de su último párrafo se exige como requisitos sine qua non para la declaratoria de nulidad de una resolución que el actor la impugne expresamente en todas sus partes en la demanda de nulidad.

Adicionalmente, dicho numeral exige de las Salas para que se pronuncien y resuelvan todos y cada uno de los agravios que se expongan en la demanda, cuando estos se refieran a las formalidades o violaciones de procedimiento, aún cuando alguno de ellos se considere fundado. De igual manera, las Salas deberán señalar la forma y términos en que consideren que la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o los vicios del procedimiento afectan las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución combatida.

Esta última disposición, si bien no ha sido analizada a detalle ni por las diferentes Salas que integran el Tribunal Fiscal, ha tomado auge a últimas fechas, ocasionándose apasionadas polémicas sobre su configuración por virtud de que las autoridades demandadas, especialmente la Procuraduría Fiscal de la Federación como defensora de la Hacienda Pública, así lo ha invocado.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las diversas causales por las que las Salas del Tribunal Fiscal han de decretar, si así lo consideran pertinentes, la nulidad de las resoluciones ante ella impugnadas.

Tal dispositivo establece lo siguiente:

"Artículo 238.- Se declara que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

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

No obstante la corta redacción de cada una de las fracciones aludidas, las mismas tienen un contenido jurídico de suma importancia, que inclusive han sido materia de estudio y análisis por parte de litigantes, doctrinarios y juzgadores desde su existencia hasta nuestros días y que aún no han sido totalmente definidas en su alcance, o al menos siguen apareciendo aspectos novedosos. Aún cuando fuera nuestra intención abarcar el estudio de esta materia, nos apartamos de llevarlo a cabo en este trabajo, por no ser la finalidad que en él se persigue.

El artículo 239 nos menciona los efectos de la sentencia, al señalar que en la misma se podrá reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar su nulidad de manera lisa y llana o para determinados efectos.

En este último caso (nulidad para efectos), la sentencia indicará la forma y términos en que la autoridad ha de reponer el procedimiento y emitir una nueva resolución, cumplimiento que deberá efectuarse dentro de los 4 meses siguientes a su notificación, salvo que en contra de esta sentencia alguna de las partes interponga recurso o medio de defensa, en cuyo caso se decretará la suspensión de los efectos de la misma hasta que se resuelva en definitiva el medio interpuesto.

Finalmente, el último párrafo de este numeral establece que la nulidad de una resolución deberá ser para determinados efectos, siempre que se esté en presencia de las causales de ilegalidad previstas en las fracciones II, III y, en su caso, V del propio artículo 238.

De suma importancia y polémica es este último párrafo, mismo que hasta la fecha sigue siendo materia de

estudio y análisis de quienes conocen y viven la práctica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Consideramos conveniente hacer referencia en este apartado al artículo 239 Bis del Código Fiscal, que en forma novedosa estableció a partir de 1990 la facultad en favor de la Sala Superior del Tribunal Fiscal para conocer y resolver ciertos juicios cuando estos revistan las características a que dicho numeral se refiere y que consisten en lo siguiente:

a).- Cuando el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo del Distrito Federal, elevado al año;

b.- Cuando por primera vez se trate de interpretar directamente una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución;

En estos casos, de oficio la Sala Superior ejercerá su facultad atrayente comunicándolo a la Sala Regional ante quien se tramitó la instrucción o, en su caso, a petición de esta última.

En tales supuestos, la demanda de nulidad deberá presentarse ante la Sala Regional competente, quien substanciará el juicio hasta decretar el cierre de instrucción, en cuyo momento turnará el expediente a la Sala Superior.

Recibido el expediente en la Sala Superior, se designará Magistrado Ponente, quien tendrá la misma obligación de presentar el proyecto dentro del plazo a que se refiere el artículo 236 del Código.

Por último, el artículo 240 del Código contempla la posibilidad de que alguna de las partes promueva excitativa de justicia ante la Sala Superior, en aquellos casos en que el Magistrado Instructor no formule el proyecto dentro del plazo de ley, caso en el cual se requerirá a este último para que rinda el informe del caso y finalmente se le concederá un nuevo plazo para que formule su proyecto obligado.

7.- Incidentes.

No obstante que las fases esenciales y ordinarias que se presentan en el juicio de nulidad ante

el Tribunal Fiscal de la Federación pudieran llevarnos a considerar que se trata de un juicio breve, lo cual en la mayoría de casos así ocurre, se presentan en algunas ocasiones circunstancias adicionales que dilatan su trámite y conclusión. Nos referimos a los incidentes que pueden tener lugar durante el juicio y que, en su mayoría, deben ser propuestos y resueltos antes de dictarse la resolución final.

Sobre esta materia, el Código Fiscal de la Federación dedica una serie de preceptos para regular la existencia de estos incidentes, mismos que abarcan de los artículos 217 al 229 de dicho ordenamiento.

Conforme a estas disposiciones, se advierten los siguientes incidentes:

- a).- Acumulación de autos;
- b).- Incompetencia por razón de territorio;
- c).- Incidente por muerte o disolución;
- d).- Nulidad de notificaciones;
- e).- Recusación por impedimento;
- f).- Suspensión de ejecución; y,
- g).- Falsedad de documentos.

De estos incidentes, el artículo 217 nos indica aquéllos que se consideran de previo y especial pronunciamiento, es decir, que deben ser resueltos en forma anterior a la resolución final del juicio y en forma separada esta última, al considerar como tales a los siguientes:

- 1.- Incompetencia en razón de territorio;
- 2.- Acumulación de autos;
- 3.- Nulidad de notificaciones;
- 4.- Interrupción por causa de muerte o disolución;
- 5.- Recusación por causa de impedimento.

El primero de estos incidentes de previo y especial pronunciamiento, se encuentra regulado a lo largo del artículo 218, el que nos indica que en los casos en

que ante una Sala Regional se promueva juicio de la que otra deba de conocer por razón de territorio se declarará incompetente y comunicará su resolución a la que en su concepto deba conocer el negocio, enviándole los autos.

De este precepto se advierte que la única causal de incompetencia que puede existir en un juicio de nulidad, es la llamada incompetencia por declinatoria.

Recibido los autos por la Sala competente, esta dictará resolución en la que se indique si acepta o no la competencia.

Cuando la Sala requerida rechace la competencia para conocer del asunto, así lo comunicará y enviará el expediente a la Sala Superior, haciéndolo saber a la Sala requirente y a las partes en conflicto para que sea aquella la que decida y designe a la Sala competente.

El incidente de acumulación de autos se presenta, conforme al artículo 219 del Código Fiscal, cuando existen dos o más juicios pendientes de resolución y en los que:

a).- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;

b).- Cuando las partes sean diferentes y distintos los agravios, el acto impugnado sea el mismo o se combatan partes del mismo;

c).- Cuando las partes sean las mismas o diferentes y lo mismo ocurra con los agravios, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

Este incidente se interpone y tramita ante el Magistrado Instructor que conozca del juicio en cuya demanda se presentó primero, quien dentro de un plazo de 10 días deberá formular su proyecto de resolución que someterá a la Sala para que determine lo que proceda.

Dado que la acumulación puede decretarse de oficio, puede ser solicitada por el Magistrado que conoce del juicio más reciente al diverso Magistrado que tramita el juicio más antiguo, a fin de que éste último resuelva si tiene lugar o no dicha acumulación.

Decretada la acumulación, la Sala que conozca del juicio más reciente enviará los autos a la del juicio más antiguo y, si se trata de la misma Sala, los autos se

turnarán al Magistrado que conoce el juicio más antiguo.

El incidente de nulidad de notificaciones lo regula el artículo 223 y conforme al cual las notificaciones que no se realicen en los términos de los artículos 251 al 257 del propio Código deberán considerarse nulas. La parte perjudicada podrá, dentro del plazo de 5 días a aquél en que conozca la diligencia, impugnar su nulidad, ofreciendo y aportando las pruebas que considere pertinentes y haciendo valer los agravios que le causen.

Admitida esta promoción, se correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de 5 días manifiesten lo que a su derecho convenga y, transcurrido dicho plazo, el Magistrado Instructor dictará la resolución.

De ser fundado el incidente, la Sala ordenará reponer la notificación combatida y anulará las actuaciones posteriores a la misma.

El incidente de interrupción de muerte o disolución se presenta cuando ocurre la muerte de la parte actora, tratándose de persona física, o bien de la disolución de alguna persona moral, disponiendo que en lo conducente son aplicables las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El último de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, aquellos que mientras se resuelven sobre su procedencia y legalidad deberá decretarse la suspensión del juicio en lo principal, está referido a la recusación por causa de impedimento y se encuentra regulado en el artículo 225 del Código aludido.

La recusación a que se refiere este incidente está encaminada tanto a Magistrados como a los Peritos del Tribunal cuando estén en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 204 del mismo ordenamiento y que a su vez dichos funcionarios no hayan cumplido con su deber de excusarse para seguir conociendo del juicio y encargo que le ha sido encomendado, respectivamente.

Estos impedimentos se presentan, según lo dispone el artículo 204 indicado, cuando los Magistrados o Peritos tienen interés personal en el negocio, sean parientes con alguna de las partes; hayan sido patronos o apoderados en el negocio que se somete a su consideración; que tengan amistad estrecha con alguna de las partes; que hayan dictado el acto combatido o intervenido en su

emisión, tramitación o ejecución; que figuren como parte en un juicio similar o bien; que por su situación pueda verse afectada su imparcialidad al momento de resolver el asunto o rendir su dictamen, según sea el caso.

Este incidente se hace valer ante la Sala Superior, en el que ofrecerán las pruebas que acrediten el impedimento del funcionario para que resuelva lo que en derecho proceda, cuando se trate de Magistrados.

En el caso de Peritos, tal recusación se promoverá ante el Magistrado de la Sala que conozca del juicio en el que intervenga, quien después de recibir un informe de éste resolverá lo conducente.

Cuando dicha recusación se declare fundada, tanto los Magistrados como los Peritos serán sustituidos en su cargo y función, respectivamente.

Paralelamente a los anteriores incidentes a que nos hemos referido, en la práctica cotidiana del juicio de nulidad se presentan otros incidentes que, por su menor importancia, no producen la suspensión del juicio en lo principal sino que son resueltos conjuntamente con la resolución final o por separado de esta última.

Nos estamos refiriendo a los incidentes de suspensión de la ejecución del acto combatido y al incidente de objeción de ciertos autos admisorios; así como al incidente de falsedad de documentos, fundamentalmente.

El primero de estos incidentes se presenta cuando entablado un juicio de nulidad y esté pendiente de resolverse, la autoridad emisora del acto combatido pretende reanudar el procedimiento de ejecución de este acto, cuando en términos de ley se encuentra obligada a suspenderlo.

Tal incidente se promueve ante el Magistrado Instructor que conozca o haya conocido del asunto, según lo dispone el artículo 227 del Código Tributario, a quien deberá acompañársele los documentos que acrediten el otorgamiento de la garantía y el de la solicitud de la suspensión presentada, así como el documento que demuestre el reinicio de la ejecución. Presentada la promoción, el artículo 228 ordena correr traslado a la autoridad responsable para que rinda un informe en el plazo de tres días y al concluir este término la Sala dictará la resolución correspondiente.

Por su parte, el artículo 228 Bis del propio Código contempla el incidente de objeción de ciertos autos admisorios, como lo pueden ser el que admita la demanda, la contestación, la intervención de un tercero o de alguna prueba. Este incidente se presenta dentro de los 15 días siguientes al de la notificación del auto objetado y se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio.

Finalmente, el incidente de falsedad de documentos se presenta cuando alguna de las partes sostiene la falsedad de alguno de ellos, incluyendo las actuaciones y promociones en juicio. Tal incidente se puede presentar hasta antes del cierre de la instrucción.

8.- Recursos.

En todo proceso, cuando el juicio llega a su fin a través de la sentencia o resolución que emita el Tribunal del conocimiento la parte afectada cuenta con ciertos medios para poder impugnar dicha resolución, si así lo considera conveniente. En el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal no existe salvedad a esta regla.

El capítulo X del Código Fiscal de la Federación, intitulado "De los Recursos" establece, a través de su Sección Primera, lo relativo a los recursos que pueden presentarse dentro y fuera del juicio de nulidad.

De la lectura de los artículos que integran esta Sección (242 al 249), los recursos que regula este ordenamiento son los siguientes:

1.- De la reclamación.

2.- De la revisión

El recurso de reclamación se presenta cuando el Magistrado Instructor desecha la demanda, la contestación, alguna prueba, decreta el sobreseimiento del juicio o en su caso, cuando rechaza la intervención de algún tercero.

La reclamación se interpone dentro del plazo de 15 días al en que se notifica el acuerdo reclamado y de él se corre traslado a la parte contraria para que en un plazo similar manifieste lo que a su derecho convenga. Concluido este término, la Sala resolverá lo procedente.

Por su parte, el recurso de revisión constituye un medio de defensa que únicamente pueden hacer valer las autoridades demandadas cuando la resolución que de fin al juicio sea contraria a sus intereses.

Este recurso procede contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y en contra de las sentencias definitivas.

Para interponer este recurso la autoridad cuenta con el término de 15 días y se hará valer ante la propia Sala del conocimiento, para que lo turne al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

En ese recurso, la autoridad podrá hacer valer todas aquellas violaciones procesales que se hayan cometido durante el proceso y que de alguna manera hayan afectado las defensas de la autoridad y trasciendan al sentido del fallo, o aquellas contravenciones que se presentan en la propia sentencia.

Como requisito indispensable que se exige en el artículo 248 que regula este recurso, es que la cuantía del asunto exceda de 3,500 veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, al momento de su emisión.

Adicionalmente a este requisito, también se exige acreditar, por parte de la autoridad recurrente, que el negocio tenga importancia y trascendencia, aspectos que sin duda alguna han desatado una gran polémica en torno a su interpretación y que a la fecha sigue debatiéndose.

Por último, dado que el Código Fiscal no contempla ni regula medio de defensa alguno que pueda hacer valer el particular afectado por una sentencia del Tribunal Fiscal que ponga fin al juicio, se considera que dichos fallos constituyen resoluciones definitivas.

En tal supuesto, el medio con que cuenta a su alcance para combatir este tipo de resoluciones, en los casos que afecten su esfera jurídica, es la vía del juicio de amparo, tal como lo disponen los artículos 103 y 107 Constitucionales y lo reglamentan las disposiciones de la Ley de Amparo.

Como la práctica demuestra que en un sinnúmero de ocasiones las resoluciones que emiten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación afectan no solo a una de las partes sino a ambas, pues en aquellos casos en que el

particular logra su pretensión de nulificar el acto combatido corre el inminente riesgo de que esa resolución favorable sea revocada, en virtud del recurso de revisión que con seguridad interpone la autoridad, el camino correcto que se ha seguido es que también interponga el juicio de amparo.

En estas circunstancias, el artículo 249 del aludido Código Tributario dispone que de ocurrir estos supuestos, tanto el recurso de revisión como el juicio de amparo han de resolverse por el mismo Tribunal Colegiado de Circuito en la misma sentencia.

Aún cuando el juicio de amparo no es un recurso y mucho menos que esté regulado por el Código Fiscal, nos hemos referido a él en las anteriores y breves consideraciones en virtud de estar al alcance de todo gobernado a nivel constitucional, razón por la cual solo nos referimos a él sin incluirlo como parte integrante de este trabajo.

NOTAS DEL CAPITULO II

- 1.- **Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Pag. 460.**
- 2.- **Artículo 20., Primer Párrafo, del Código Fiscal de la Federación. Código Fiscal de la Federación Correlacionado. Editorial Themis. México 1990.**
- 3.- **Alfonso Cortina Gutiérrez: "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México. Análisis de Derecho Comparado Constitucional y Administrativo". Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 34.**
- 4.- **Carlos de Silva y Nava: "Los Recursos de Revisión y Revisión Amparo y el Juicio de Amparo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 608.**
- 5.- **Leopoldo Rolando Arreola Ortiz: "Hacia un Código Procesal Fiscal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 449.**
- 6.- **Humberto Ferral Arce: "La Caducidad de la Instancia Reglamentada en el Código Fiscal de la Federación". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 534.**
- 7.- **Ricardo Sergio de la Rosa Vélez: "La Prueba en el Procedimiento Contencioso, Consideraciones Generales". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI. Pag. 140.**
- 8.- **Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1986. Segunda Parte. Segunda Sala. Pag. 77.**
- 9.- **Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo III. Pag. 346.**
- 10.- **Leopoldo Rolando Arreola Ortiz: "El Tribunal Fiscal de la Federación y los Obstáculos en su Impartición de Justicia". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI. Pag. 25.**
- 11.- **Sergio Martínez Rosaslanda: "El Contencioso Administrativo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 45.**

- 12.- Leopoldo Rolando Arreola Ortiz. Op. Cit. Tomo VI. Pag. 26 a 28.
- 13.- Tribunal Fiscal de la Federación: Informe 1987, Pag. 220. Informe 1988, Pag. 37. Informe 1989, Pag. 83. Informe 1990, Pag. 133.
- 14.- Armando Díaz Olivares: "Evolución y Transformación de la Justicia Administrativa en México". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación N° 13. Tercera Epoca. Enero 1989. Pag. 92 y 93.
- 15.- Germán Aguilar Ortiz: "Efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su Cumplimiento". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI. Pag. 14.
- 17.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. Pag. 556.
- 18.- Ley de Amparo. Artículo 95.
- 19.- Francisco Ponce Gómez: "Los Principios Procesales Aplicados al Juicio de Nulidad". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca. Marzo 1989. Pags. 87 a 90.
- 20.- Victorino Esquivel Camacho: "Demanda Irregular. Reforma del Artículo 20, último párrafo del Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1984". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI. Pag. 169.
- 21.- Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo III. Pag. 338.

C A P I T U L O I I I

REGULACION DE LA PREVENCION EN EL JUICIO CONTENCIOSO FEDERAL.

Nos referiremos ahora a la cuestión que refleja los diferentes cambios que la figura de la prevención ha ido sufriendo a lo largo de la historia del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Al inicio de este singular proceso jurisdiccional no se tuvo escrúpulo alguno para establecer y regular esta institución jurídica a través de la Ley de Justicia Fiscal que expidió en 1936 el Presidente Constitucional en ejercicio de facultades extraordinarias, ya que a esa fecha por ningún motivo podía aceptarse la idea de no contemplar la posibilidad legal de que, en caso de obscuridad o irregularidad en las demandas, el Magistrado Instructor se abstuviera de prevenir su corrección o esclarecimiento a cargo de los promoventes.

Pasamos, pues, a ver estos importantes cambios, aclarando que sólo haremos referencia a la parte relativa de los preceptos legales que contemplaron y regularon la figura de la prevención, debido a que lo relativo a los requisitos y anexos que debían cumplirse con la demanda no constituye propiamente la materia de este trabajo.

1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.

En este singular ordenamiento legal fue la primera legislación que creó en nuestro país la existencia de un juicio de tipo administrativo para el sometimiento y resolución de los conflictos generados entre las autoridades administrativas y los particulares cuyo contenido y materia era de naturaleza fiscal.

Esta ley contempló, como ya lo hemos dicho, la regulación de un auténtico proceso jurisdiccional ante el tribunal fiscal en el que no podía faltar la existencia de nuestra singular figura jurídica de la prevención.

Fue en el artículo 36 de este ordenamiento, que por cierto entró en vigor a partir del 10. de enero de 1937 en donde expresamente se reguló la obligación legal del Magistrado para prevenir al promovente de una demanda de nulidad cuando ésta fuera irregular u obscura, por no

satisfacer los requisitos señalados en los artículos 34 y 35 del mismo cuerpo normativo.

Este es, el texto del ordenamiento mencionado en la parte de nuestro interés.

*Artículo 34.- La demanda deberá contener:
.....

Artículo 35.- El actor deberá acompañar con su instancia
.....

Artículo 36.- Si la demanda fuere oscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17 debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de tres días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos se rechazará la demanda." (1)
.....

Debido a que esta Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy efímera (solo dos años), hemos de indicar que durante su vigencia el artículo 36 no sufrió ninguna modificación, máxime que a partir del 10. de enero de 1938 entraría en vigor el primer Código Fiscal de la Federación que se creó en nuestro sistema jurídico.

2.- Código Fiscal de la Federación de 1938.

Después de dos años de haber sido publicada la Ley de Justicia Fiscal, tiempo en el que se dió solución a los tremendos debates generados sobre la naturaleza del juicio fiscal y del Tribunal Fiscal de la Federación al haberse reformado nuestro ordenamiento supremo para establecer, por un lado, la facultad del Congreso de la Unión para crear Tribunales Administrativos Federales dotados de plena autonomía e independencia y, por otra parte, la facultad de estos tribunales para resolver los conflictos generados entre la autoridad hacendaria y los particulares de naturaleza fiscal; se publicó el primer Código Fiscal de la Federación.

Este Código se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, para entrar en vigor el 10. de enero de 1939.

Dentro del título que este ordenamiento dedicó al Procedimiento Contencioso Administrativo, el artículo 182 contempló expresamente la existencia y regulación de la prevención como figura jurídica procesal del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los artículos que, en cierta manera, constituían la base y daban origen a la prevención eran los marcados con los números 180 y 181 que establecían los requisitos de la demanda y los documentos que el actor debería acompañar a su instancia.

Por ello, cuando una demanda no cumplía con los lineamientos de los artículos 180 y 181 mencionados, se entendía que la misma era irregular u obscura; caso en el cual se producían los supuestos normativos para la prevención.

Transcribimos el texto medular de estos preceptos, en la parte que nos interesa.

"Artículo 180.- La demanda deberá contener:

Artículo 181.- El actor deberá acompañar con su instancia:

Artículo 182.- Si la demanda fuere oscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 163, debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de tres días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda." (2)

"TEXTO VIGENTE SIN MODIFICACION PARA 1940.

"	"	"	"	"	1941
"	"	"	"	"	1942
"	"	"	"	"	1943
"	"	"	"	"	1944
"	"	"	"	"	1945
"	"	"	"	"	1946
"	"	"	"	"	1947
"	"	"	"	"	1948
"	"	"	"	"	1949
"	"	"	"	"	1950
"	"	"	"	"	1951
"	"	"	"	"	1952

"	"	"	"	"	1953
"	"	"	"	"	1954
"	"	"	"	"	1955
"	"	"	"	"	1956
"	"	"	"	"	1957
"	"	"	"	"	1958
"	"	"	"	"	1959
"	"	"	"	"	1960
"	"	"	"	"	1961
"	"	"	"	"	1962
"	"	"	"	"	1963
"	"	"	"	"	1964
"	"	"	"	"	1965
"	"	"	"	"	1966" (3)

3.- Código Fiscal de la Federación de 1967.

Como se sabe, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967, el Congreso de la Unión expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación, cuya vigencia se inició a partir del 1o. de abril de ese año.

Al igual que en los ordenamientos anteriores, en este nuevo Código Fiscal el Legislador cumplió singularmente con su obligación constitucional de permitir a los contribuyentes la posibilidad real y auténtica de alcanzar, de parte de los tribunales establecidos, una auténtica y verdadera impartición de justicia fiscal.

Es por ello que en el artículo 196 de este Código Fiscal se estableció clara y expresamente que, en caso de que los promoventes de una demanda de nulidad no satisficieran los requisitos que para su procedencia enumera el mismo ordenamiento en los artículos que le preceden, lo cual configuraría a su demanda en una acción irregular u obscura, el Magistrado Instructor mandaría prevenir al promovente para aclararla o corregirla en el lapso de cinco días.

Como este Código Fiscal estuvo vigente desde 1967 hasta 1982, nos referimos a continuación a las modificaciones que durante su vigencia tuvo este precepto 196.

"ARTICULO 196.- Si la demanda fuere oscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el magistrado instructor deberá prevenir al

actor que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del término de cinco días. Si dentro de este término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada." (4)

"	"	"	"	"	"	1969
"	"	"	"	"	"	1970
"	"	"	"	"	"	1971
"	"	"	"	"	"	1972
"	"	"	"	"	"	1973
"	"	"	"	"	"	1974
"	"	"	"	"	"	1975
"	"	"	"	"	"	1976
"	"	"	"	"	"	1977" (5)

Texto vigente en 1978.

En la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1977, se reformó el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, quedando dicho artículo en los términos siguientes:

"ARTICULO 196.- Si la demanda fuere oscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el magistrado instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del término de cinco días. Este auto deberá notificarse personalmente cuando el promovente haya señalado domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, la demandada será desechada." (6)

"Texto vigente sin modificaciones hasta el año de 1979".
(7)

Texto vigente en 1980

En la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1979, se reformó el artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, el cual entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, quedando dicho artículo en los términos siguientes:

"ARTICULO 196.- Si la demanda es oscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193, el magistrado instructor deberá prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del término de cinco días. La prevención deberá notificarse personalmente al promovente, si señaló domicilio para oír notificaciones en el lugar de residencia de la sala; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la citada Secretaría.

Si dentro del término mencionado el promovente no subsana los defectos, la demanda será desechada." (8)

"Texto sin modificaciones en el año 1981". (9)

4.- Código Fiscal de la Federación de 1982.

Por publicación en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981, el Ejecutivo Federal dió a conocer la expedición del nuevo Código Fiscal de la Federación que, en conjunto con el Congreso de la Unión, aprobó para entrar en vigor a partir del 1o. de octubre de 1982.

Sin embargo, por reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982 se dispuso que este nuevo Código Tributario entraría en vigor a partir del 1o. de enero de 1983, excepción hecha del título IV, Del Procedimiento Contencioso Administrativo, que inició su vigencia el 1o. de abril de 1983, según lo dispuso el artículo 1o. transitorio de esta reforma.

Con la entrada en vigor de este nuevo Código Fiscal el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la

Federación ratificó el auge en su difusión y promoción, dada la importancia de la materia fiscal que a esa fecha había alcanzado. En tal virtud, no podía empañar este logro de la materia fiscal el que el legislador desapareciera del proceso contencioso la figura de la prevención o requerimiento a cargo de los promoventes de este singular juicio, sino que se plasmó expresamente a través de los artículos 208 y 209 de este ordenamiento la figura que nos ocupa, para seguridad y beneplácito de los gobernados.

He aquí la historia de este nuevo ordenamiento legislativo, en la parte que nos interesa.

Texto vigente a partir del 1° de abril de 1983 (de acuerdo a la reforma publicada del 28 de diciembre de 1982).

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:
.....

Quando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda." (10)

Texto vigente a partir del 10. de octubre de 1982 (según reformas publicadas el 31 de diciembre de 1981).

"Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:
.....

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refieren las fracciones V a VII de este artículo, se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas. En los demás casos, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que presente las copias o documentos de que se trate en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda." (11)

Nótese como el Legislador, al expedir este nuevo Código Fiscal, se preocupó por seguir conservando dentro del proceso fiscal a la figura de la prevención sin límite alguno para los requisitos de la demanda y, tratándose de sus anexos, únicamente para tener por no ofrecidas las pruebas del demandante; pero estaba muy lejana la fecha en que el Legislador habría de establecer las consecuencias graves que se introdujeron a la reformas de estos preceptos a partir de 1990.

"Textos sin modificación alguna para 1984". (12)

Textos vigentes en 1985

Durante la publicación de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales para 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1984, los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación fueron modificados, en la parte que constituye la materia de análisis de este trabajo, para quedar como sigue.

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar...
.....

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VII el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda.

Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:
.....

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante, para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda." (13)

Como se podrá apreciar, la intención del

Legislador con esta nueva reforma consistió en limitar la prevención del Magistrado Instructor en relación con los requisitos de la demanda tratándose del nombre y domicilio del demandante, de la resolución impugnada, de las autoridades demandadas y del nombre y domicilio del tercero interesado y no así en lo relativo a los hechos, a las pruebas ofrecidas y la expresión de agravios, en donde su omisión sería materia de pronunciamiento en la sentencia definitiva, mas no así en el desechamiento de la demanda.

Además, tratándose de los anexos de la demanda, el Legislador cambió su postura para dar pauta a la prevención en todos los casos, es decir, sin límite alguno y sólo en caso de no cumplirse, previo requerimiento, se configuraría la no presentación de la demanda; tratándose de sus copias para el traslado, del documento sobre la personalidad del promovente, del documento del acto impugnado y de su constancia de notificación.

"Textos sin modificaciones en 1986". (14)
" " " " " " 1987". (15)

Textos vigentes en 1988.

A través de la llamada Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales para 1988, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1987, los artículos 208 y 209 que nos ocupan sufrieron una nueva modificación, para quedar en los siguientes términos.

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:
.....

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones II, III y VII, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que los proporcione en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda. Si se omiten los datos de la fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista.

Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:
.....

Cuando no se adjunten a la demanda los

documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante, para que los presenten en el plazo de cinco días, apreciándolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda."(16)

Esta reforma siguió conservando el espíritu legislativo de que continuara campeando en el proceso fiscal la figura de la prevención, con la salvedad de que, tratándose de la omisión del nombre y domicilio del demandante la prevención no sería por notificación personal sino a través de lista, lo que se justifica porque al presentarse la demanda el promovente tiene un absoluto interés de seguir el juicio por todas sus etapas procesales y, sobre todo, de estar al pendiente de los acuerdos del Magistrado Instructor.

"Texto sin modificación alguna en relación con 1989". (17)

Con esto, damos por finalizado el historial jurídico de la prevención en cuanto a su existencia y regulación jurídicas; toda vez que en este año fue la última etapa en que el Legislador permitió la existencia en el juicio fiscal de la posibilidad legal de ser prevenidos los promoventes para corregir o aclarar su demanda, cuando ésta fuera irregular y oscura al no ajustarse a los términos y condiciones de los preceptos que contemplaban los requisitos de una demanda.

Dado que hasta 1990 entraron en vigor las reformas que desaparecieron la figura de la prevención en el juicio de nulidad, eran los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación los preceptos que regulaban ésta singular e importante institución jurídica, en los siguientes apartados de nuestro trabajo trataremos de enfocar nuestro análisis para determinar lo que en nuestra opinión motivó su desaparición; así como la inconstitucionalidad de esos artículos.

NOTAS DEL CAPITULO III

- 1.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Agosto de 1936. Pag. 9.
- 2.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1938. Pag. 18.
- 3.- Diario Oficial de la Federación. Diciembres de 1940 a 1966.
- 4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Código Fiscal de la Federación y sus Reformas. Tomo II. Segunda Edición. Procuraduría Fiscal de la Federación. Tercera Subprocuraduría Fiscal de la Federación. Unidad de Documentación y Compilación. Pag. 196-3.
- 5.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit. Pag. 196-3.
- 6.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit. Pag. 196-5.
- 7.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit. Pag. 196-5.
- 8.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. Cit. Pag. 196-6.
- 9.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembres de 1980.
- 10.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1982. Segunda Sección. Pag. 81.
- 11.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1981. Pag. 57.
- 12.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1983. Segunda Sección. Pag. 2.
- 13.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1984. Segunda Sección. Pags. 1 y 3.
- 14.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1985. Segunda Sección. Pags. 1 y 8.
- 15.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1986. Segunda Sección. Pag. 2.

- 16.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1987. Segunda Sección. Pag. 2.
- 17.- Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1988. Pag. 2.

C A P I T U L O I V

TENDENCIA LEGISLATIVA DE RESTRINGIR LOS SUPUESTOS DE LA PREVENCIÓN.

A continuación pasamos a exponer algunas reflexiones sobre los motivos que, en nuestro concepto, tuvo en mente el legislador para restringir y eliminar los supuestos de la prevención.

- 1.- Motivada por la tendencia de lograr una simplificación administrativa.

Como se recuerda, la simplificación administrativa como política del Gobierno Federal ha sido una materia sobre la cual se ha desarrollado una gama de opiniones y críticas en el ámbito jurídico-doctrinario, a fin de establecer y estructurar la forma ideal del quehacer político gubernamental de una manera accesible a las posibilidades y conocimiento del mayor número posible de la población nacional.

La tendencia de lograr una simplificación administrativa se refleja en el menor número de trámites que debe realizar el gobernado frente al aparato burocrático a fin de obtener los servicios públicos que le proporciona, ya sea que estos se vean reflejados en un servicio, en una autorización, permiso, licencia o en cualquier otro acto administrativo en el que se plasma la voluntad del Estado, para que el gobernado pueda realizar legalmente determinada conducta o tenga concedido un determinado derecho. Por esta razón, Sergio Martínez Rosalanda nos explica, refiriéndose al pensamiento de José López Portillo sobre la justicia administrativa, que los elementos de la Administración Pública deben permitir, entre otros aspectos, "hacer más expedita la impartición de justicia en materia agraria, laboral, administrativa, civil o popular" (1)

La simplificación administrativa, como política gubernativa que persigue cada sistema de gobierno, ha alcanzado su mayor auge y esplendor en nuestro país a raíz del sexenio presidencialista del C. Lic. José López Portillo, incrementándose considerablemente en nuestro actual régimen. Sobre el particular, Gonzalo Armienta Calderón nos expone que el pensamiento de Miguel de la

Madrid sobre el particular fue la de establecer "la obligación política de impulsar la renovación de las instituciones mediante adecuaciones y actualizaciones de los textos normativos, tan extensas y profundas como se necesiten de acuerdo con el tiempo social que vive nuestro país". (2)

Esta política de gobierno también tiene reflejos de su configuración en los distintos procesos jurisdiccionales y, especialmente, en nuestro actual juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta tendencia se refleja, en el ámbito que nos interesa, cuando a través de la historia de la existencia de la figura de la prevención se observa claramente que ha tenido modificaciones en su regulación y, sobre todo, para disminuirse en los distintos supuestos normativos para su procedencia, tal y como se ve de lo expuesto en el capítulo III de este trabajo.

La simplificación administrativa en el juicio fiscal, con motivo de la desaparición de la prevención o requerimiento a la parte actora cuando su demanda es oscura o irregular se configura porque de esa manera se evita un retardo en el proceso, consistente en dar oportunidad al promovente para que cumpla los requisitos de Ley que debió satisfacer desde el escrito inicial de su demanda.

Visto desde este punto de vista, pudiera ser justificable desaparecer la prevención que realizaba el Magistrado Instructor a los promoventes porque de esa manera se evitaría, además de retrasar el proceso, que la parte interesada tenga un nuevo plazo para cumplir con requisitos que la Ley pide se cumplan en determinado momento.

Además, esta simplificación administrativa que debe existir en todo proceso jurisdiccional se justifica por estar regida del criterio constitucional reflejado en la obligación de los Tribunales de impartir justicia de manera pronta y expedita, es decir, evitando en lo posible cualquier obstáculo innecesario que perjudique a las partes contendientes e impida al juzgador realizar su importante misión juzgadora.

Como se recordará, en la exposición de motivos de las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación que entraron en vigor el 1º de enero de 1990, se expuso claramente, por parte del

Ejecutivo Federal, que propuso tal modificación, que su finalidad obedecía precisamente a tratar de lograr que el Tribunal Fiscal de la Federación emitiera la resolución definitiva en los juicios ante él tramitados en el menor tiempo posible y, para ello, se proponía al Congreso de la Unión la aprobación de la reforma a dichos preceptos en los que se eliminaba la figura de la prevención o del requerimiento. Al respecto, la iniciativa de ley presidencial nos expuso que "la presente iniciativa propone efectuar diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, fundamentalmente acordes con la dinámica económica que vive el país y que, por otra parte tienden a ser más efectiva la simplicación administrativa y modernizar la administración tributaria". (3)

2.- Motivada por lograr una impartición de justicia pronta.

Como se recuerda, constitucionalmente hablando existe la garantía individual de que goza todo gobernado para obtener de los tribunales previamente establecidos la impartición de justicia legal de la manera más pronta posible, según lo dispone expresamente el artículo 17 de nuestra Norma Fundamental.

Esta garantía individual tiene singular importancia porque, una vez que se cristaliza, se refleja en la realidad social verdaderamente el deseo que tuvo el constituyente de 1917 al plasmar este ideal de la sociedad mexicana.

Por tal motivo, estudiosos y críticos del derecho, ya sea de talla nacional o internacional, se han abocado al estudio de este artículo para desentrañar el alcance de su contenido y de esa manera delimitar sus fronteras.

También es público y notorio el hecho de que no obstante este hermoso ideal, la realidad social nos demuestra que estamos los mexicanos muy lejos de alcanzar singular objetivo, pues a lo largo de la historia de nuestros distintos tribunales que integran el Poder Judicial, ya sea a nivel federal o local, se ha presentado un importante retraso en la resolución para un buen número de asuntos que ante ellos se ventilan, que desde luego demuestran que no se ha logrado la impartición de la justicia pronto y expedita.

Ahora bien, dado que el rezago que impera en los

Tribunales se debe, en muchas ocasiones, no a la negligencia e incapacidad de los juzgadores sino a los trámites que cada proceso debe tener y a los innumerables conflictos que ante ellos se presentan, ha originado que en los distintos procesos se expidan reformas a la Ley procesal respectiva tratando de minimizar tales trámites.

En nuestra materia, la figura de la prevención desde su creación ha sufrido importantes cambios en su estructura, hasta que concluyo con la reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación de 1989.

Si consideramos que el plazo con que cuentan los particulares para promover una demanda de nulidad (45 días hábiles) es justificable para que al momento de formularla se cumplan con todos y cada uno de los requisitos que contempla la ley para su procedencia, hemos de aceptar que la intención del legislador que motivó las reformas a los artículos 208 y 209 es entendible y aceptable únicamente en aras del principio de la economía procesal que debe imperar en todo proceso.

Durante el lapso que el Código contempla para presentar una demanda, el promovente puede válida y justificadamente recabar la información y recopilar la documentación que considere necesarias para establecer la estrategia que mejor convenga para la elaboración de su demanda, pues durante dicho plazo puede "solicitar y obtener de las autoridades hacendarias las pruebas y documentos que se relacionan con la motivación y fundamentación esenciales del acto que va a reclamar, según lo precisa nuestro Código Fiscal Federal". (4)

Si la impartición de justicia debe ser pronta y expedita a cargo de los Tribunales, que para ello han sido establecidos, es evidente que esta buena intención debe tener apoyo, en la mayor medida posible, de los propios promoventes, ayuda que se ve reflejada cuando desde que da inicio un juicio de nulidad, aceptando la idea de que "un juicio se inicia con la sola presentación de la demanda", según nos lo expone el C. Lic. Victorino Esquivel Camacho (5), el promovente cumple y satisface con todos los requisitos que la ley marca, ya sea que se consideren como presupuestos procesales que deben satisfacerse ineludiblemente en la demanda misma, o bien que sean de los considerados elementos accidentales o de prueba, que en torno a la litis planteada se ofrecen para el acreditamiento de las pretensiones del promovente.

El principio de economía procesal, que en gran

parte se rige por el mandato constitucional de una impartición de justicia pronta y expedita, no solamente debe ser respetado y promovido por el Tribunal del conocimiento, sino también corre a cargo de las demás partes que intervienen en el proceso. Esta obligación emana por respetar de esa manera a uno de los principios generales del derecho que rigen y regulan a todo proceso, ya que dentro de esta conotación se encuentran los "criterios o entes de razón que expresan un juicio acerca de la conducta humana a seguir en cierta situación, es un criterio que expresa el comportamiento que han de tener los hombres en sus relaciones de intercambio", según lo expone Jorge Adame Goddard. (6)

Por ello sería lógico considerar, más no justificable y mucho menos aceptable, que el legislador haya establecido que las demandas presentadas a partir de enero de 1990 ya no serán materia de prevención por parte del Magistrado Instructor, cuando les falte algunos de los requisitos que enumeran los artículos 208 y 209 del Código Fiscal; porque de esa manera se persigue una economía procesal en la substanciación de los juicios de nulidad al eliminar un trámite que se presentaba en este juicio y que, en muchas ocasiones, resultaba totalmente ocioso e innecesario.

La razón fundamental que tuvo en consideración el legislador para eliminar el trámite del requerimiento a las partes promoventes, se debió a que en la mayoría de los juicios la materia de la prevención era para que se anexaran determinado número de copias de la demanda o de sus anexos para el traslado de ley; lo que se consideraba difícil de aceptar que por esta sola omisión se retrasaran en un promedio aproximado de 20 a 30 días la substanciación del juicio, por ser el plazo que se lleva dictar y firmar el acuerdo de prevención, notificarlo y desahogarlo.

De esta manera, al eliminar la prevención ya no se pierde el plazo a que hemos hecho referencia porque tan pronto se presenta una demanda de nulidad y esta es recibida por el Magistrado Instructor se procede de inmediato, tan pronto se hace su calificación, a decretar su admisión o, en su caso, su desechamiento sin mayor trámite ulterior.

Como principio de economía procesal, sería aceptable la idea de que en la actualidad ya no exista la prevención o requerimiento a las partes promoventes por permitir al tribunal abocarse de inmediato al conocimiento del asunto; sin embargo, esta aceptación en nada justifica

la tremenda contravención al derecho de impartición de justicia a que tiene derecho todo gobernado, porque la impartición de justicia se debe de reflejar en la resolución del juzgador que conceda o niegue el derecho al peticionante, más no en la resolución del juez que rechace la tramitación de la demanda aún cuando sea de manera inmediata, pues es evidente que en este último aspecto el juzgador no estará impartiendo justicia porque en su fallo no estará diciendo ni otorgando el derecho a la parte peticionaria, de ser fundado.

Dado que la intención de lograr que los juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal Fiscal de la Federación se resuelvan en el menor tiempo posible fue lo que inspiró al legislador para que eliminara la figura de la prevención en la substanciación de dichos procesos (considerando que de esa manera se logra una impartición de justicia pronta y expedita a través del llamado principio de economía procesal), es por eso que hemos hecho referencia a él en este trabajo de tesis profesional.

3.- Motivada por desalentar prácticas desleales de los particulares.

Hemos tratado de explicar con anterioridad las razones legislativas que motivaron las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, consistentes en lograr una impartición de justicia pronta y expedita, así como una simplificación administrativa en el proceso fiscal.

Toca ahora referirnos y tratar de explicar la razón que, en nuestro concepto, tuvo mayor influencia en la intención del legislador para la expedición de las reformas aludidas.

Se trata, pues, de la idea que por muchos años el legislador ha tenido en tratar de evitar el excesivo abuso de prácticas totalmente desleales por parte de los promoventes del juicio de nulidad.

Es bien sabido que resulta de suma importancia e interés para la sociedad humana, de cualquier época y lugar en el espacio, que el gobernado pertenezca y viva en un Estado que cuente con ordenamientos legales que hagan posible, en la mayor medida deseable, que en caso de controversia con alguno de los demás integrantes de la

sociedad o, en su caso, con algún órgano Estatal en su calidad de autoridad, le permitan obtener de los Tribunales establecidos el derecho que en justicia les pertenece, es decir, obtener cada quien lo que suyo es. De esta manera, se hará realidad al ideal de que "el estado moderno tiene que situarse en un plano donde la justicia sinónimo de legalidad, apego a la ley, o dicho con otro giro: sea la correcta e imparcial interpretación y aplicación del derecho positivo", tal y como lo define José Luis Caballero Cárdenas. (7)

Pues bien, también es sabido que el ser humano para lograr y alcanzar los objetivos que se traza en su vida recurre en muchas ocasiones a prácticas que, en relación al bien común, se apartan de los lineamientos generalmente aceptados por la comunidad a la que pertenecen.

Una de esas tendencias desleales se reflejan, en el ámbito de la controversia con sus semejantes llevada a consideración de los Tribunales establecidos, cuando para lograr que el juzgador le conceda su pretensión acuden a prácticas litigiosas que van en detrimento de su contraparte.

Es público y notorio que no todos los promoventes de un determinado proceso jurisdiccional lo entablan para obtener de los tribunales la justa restitución o reconocimiento de su derecho perdido, sino también como medida o práctica para impedir o evitar, en la medida posible, el reconocimiento o restitución del derecho de su contraparte y, para lograr esto último, aprovechan las deficiencias o lagunas de la ley para emplearlas en su beneficio y en perjuicio de su colitigante. Es por ello que nuestros ordenamientos procesales se establece que "puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o interponga una condena, y quien tenga el interés contrario". (8)

Es en la rama del derecho procesal donde, sin duda alguna, se refleja con mayor claridad la práctica desleal que la carrera judicial ha permitido su desarrollo con mayor intensidad, como los medios procesales tendientes a lograr la dilatación del juicio y el retraso de la sentencia definitiva.

En el campo de las ramas del derecho civil, laboral mercantil, principalmente, es donde los litigantes y promoventes han desarrollado una técnica

procesal que les permite dilatar y distorsionar, según les convenga, el trámite del proceso en el plazo que deseen, a través de trámites carentes de sentido jurídico que los hacen irrelevantes e innecesarios, promociones ociosas, intervención de personas no legitimadas ni obligadas a participar, cambio de personas para testificar o rendir confesión, señalamiento de nuevos domicilios para los emplazamientos, impugnación de las notificaciones, entre otros; pero sobre todo, la presentación de las demandas sin que a ella se adjunten los documentos necesarios para la procedencia del ejercicio de la acción que se intenta o, en su caso, la falta de señalamiento de los requisitos que la ley requiere como mínimo que sean mencionados, a fin de evitar que el juzgador esté en aptitud legal y material de darle el curso legal a su trámite.

En el juicio de nulidad que se ha tramitado desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación hasta nuestros días, no puede hablarse de que exista una excepción a las anteriores prácticas viciosas de los promoventes, pues no debe olvidarse que estos procesos también son ejercidos por seres humanos que padecen de las mismas deficiencias en su condición natural.

La historia del juicio de nulidad nos permite establecer que, tratándose de la interposición de la demanda, en un principio el legislador permitió, con toda intención y pleno conocimiento de causa, que los promoventes tuvieran la oportunidad de formular sus peticiones ante el Tribunal Fiscal sin cumplir necesariamente con cada uno de los requisitos que ha contemplado la ley en sus distintos momentos de vigencia, por considerar que la falta de cumplimiento no acarrearía ninguna consecuencia jurídica de efectos letales para las autoridades demandadas ni tampoco las dejaba en estado de indefensión y; sobre todo, porque esta oportunidad se justificaba dada la dificultad del conocimiento a la materia procesal fiscal para el comun denominador de los contribuyentes por su incipiente creación o nacimiento en el mundo jurídico. Sirve de ejemplo la experiencia personal que nos narra Francisco Landeros Alamo cuando, para presentar un examen de ingreso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "la preparación era difícil por la carencia de textos hasequibles para conocer en la medida necesaria para la oposición, la materia fiscal, teniendo que consultar a Seligman en inglés, a Wagner en traducción francesa del alemán, difícil de comprender, a Alix en francés". (9)

También la historia del derecho procesal fiscal nos enseña que esta noble e intencionada idea del

legislador con el tiempo fue distorsionada por los promoventes para finalmente convertirse en un medio de prácticas desleales para el buen funcionamiento del proceso.

Así por ejemplo, en los distintos plazos que el Código Fiscal de la Federación ha establecido para la presentación de la demanda los promoventes lo han aprovechado hasta sus últimos momentos, considerando que adicionalmente cuentan con un plazo que se produce con motivo de la posibilidad legal de ser requeridos por el juzgador para que cumplan con los lineamientos de la ley y de esa manera tener mayor oportunidad para obtener una mejor asesoría legal o preparar en mejores términos la estrategia y defensa legal ante el Tribunal Fiscal.

Con esta práctica las autoridades hacendarias se mostraban totalmente en desacuerdo por darse cuenta de la intención deshonestas de los promoventes, al abusar inusitadamente del derecho a la prevención que les concedía el Código Fiscal de la Federación.

Hasta los años de 1981 y 1982, la redacción del Código Fiscal de la Federación permitía a los promoventes de un juicio de nulidad iniciar su trámite con tan solo interponer una demanda de nulidad totalmente irregular, integrada únicamente con el nombre del promovente y el señalamiento de la resolución que impugnaba.

Esto producía la consecuencia legal inevitable del requerimiento del Magistrado Instructor al promovente para que ajustara su demanda a los términos del Código Fiscal, pero para ello había transcurrido ya un plazo que legalmente no estaba contemplado en el lapso de la demanda inicial.

Como era muy común en la vida cotidiana del Tribunal Fiscal la interposición de demandas totalmente deficientes y oscuras por parte de sus interpositores, el legislador ordinario consideró conveniente modificar la estructura del proceso fiscal y terminar rotundamente con esa práctica viciosa al desaparecer la figura de la prevención regulada hasta 1989 en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, sin imaginar las graves consecuencias que en perjuicio del gobernado se han presentado en los años de 1990 y 1991 y que seguirán configurándose hasta en tanto no se modifiquen estos preceptos, para permitir que el gobernado pueda ser requerido por el juzgador para ajustar su demanda en términos de ley, aunque ya no sea en la forma tan amplia y extrema como inicialmente se permitió.

Ni siquiera la intención de destruir la práctica viciosa de los litigantes a que hemos hecho referencia justifica, en nuestro concepto, la desaparición de la figura de la prevención o requerimiento que regulaba nuestro Código Fiscal porque tal medida pugna flagrantemente en contra de las garantías de igualdad, legalidad, de audiencia, de impartición de justicia.

NOTAS DEL CAPITULO IV

- 1.- Sergio Martínez Rosaslanda: "Pensamiento de José López Portillo sobre la Justicia Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años. Tomo I. Pag. 46.
- 2.- Gonzalo Armenta Calderón: "La Reforma Judicial y la Justicia Administrativa". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1987. Pag. 821.
- 3.- Exposición de Motivos de la "Ley Miscelanea" para 1990. Cámara de Diputados. Noviembre 15 de 1989. Pag. 154.
- 4.- Artículo 209, penultimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis, Mexico 1991.
- 5.- Victorino Esquivel Camacho: "Demanda Irregular. Reforma del artículo 208, ultimo párrafo del Código Fiscal de la Federación de 31 de diciembre de 1984". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI, Pag. 169.
- 6.- Jorge Adame Goddard: "Principios Generales del Derecho". Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1984. Pag. 222.
- 7.- Jose Luis Caballero Cardenas: "La Justicia Contencioso Administrativa con Especial Relación a la Competencia de los Respectivos Tribunales Locales". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. Mexico 1987. Pag. 837.
- 8.- Código Federal de Procedimientos Civiles: "Artículo 1º". Nueva Legislación de Amparo Reformada, 53a. Edición. Editorial Porrúa, S.A.. Mexico 1990.
- 9.- Francisco Landeros Alamo: "Semblanza del Tribunal Fiscal de la Federación y de sus primeros integrantes". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II. Pag. 417.

C A P I T U L O V

ANALISIS DE LAS REFORMAS A LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, EN VIGOR A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 1990.

Toca ahora analizar lo que constituye, sin duda alguna, la parte esencial de este trabajo por referirse precisamente a la figura de la prevención que en el proceso de anulación existió por tanto tiempo y por la cual pugnamos desde ahora para que vuelva a tener existencia y sea regulada por el Código Fiscal de la Federación.

Es aquí donde se plasman nuestras breves consideraciones en torno a esta figura procesal, pero únicamente en relación a la demanda de nulidad, las que de una u otra manera también están implícitamente referidas a la contestación.

Las reflexiones a que haremos referencia en las siguientes líneas tienen lugar en torno a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, pero específicamente a las reformas que entraron en vigor a partir del 10. de enero de 1990. Centraremos sobre este aspecto nuestro enfoque y trabajo.

A).- Contenido de la Reforma

A través de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona a la Ley General de Sociedades Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, CAPITULO I, ARTICULO PRIMERO, se reformaron, entre otros, los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, para establecer lo que constituye la materia de este trabajo de tesis.

El contenido de la reforma de estos artículos, que fue referido al último de sus párrafos, tuvo como intención fundamental la desaparición de la figura procesal de la prevención o requerimiento que hasta esa fecha venía ocurriendo en los juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación; según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de la Leu Miscelánea para 1990 enviada al Congreso al señalar que "dentro de las disposiciones que rigen a los procedimientos administrativo y contencioso

administrativo, se sugiere a esa honorable asamblea, modificaciones a los artículos 122, 123, 208 y 209, para señalar que cuando se omitan los requisitos de orden formal se desechará por improcedente el recurso o juicio interpuesto y para el caso de que las pruebas no se acompañen se tendrán por no ofrecidas. (1)

Por disposición expresa del ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO de la ley anteriormente descrita, también llamada comunmente como "Ley Miscelánea", las reformas a los artículos a los que nos hemos referido en este tema entraron en vigor a partir del 1o. de enero de 1990.

El contenido expreso y completo de la reforma aludida fue el siguiente. Para tal efecto transcribimos, en lo conducente, lo que al respecto se publicó en el Diario Oficial:

"LEY que Establece, Reforma, Adiciona y Deroega Diversas Disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles.

.....

CAPITULO I

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Artículo 1o.- Se reforman los artículos 208, último párrafo; 209 último párrafo, del Código Fiscal de la Federación; para quedar como sigue:

.....

Artículo 208.-

.....

I a VII.-

.....

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Artículo 209.-

.....

I a VII.-

.....
Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda".

Para comprender el significado y alcance de esta reforma, es conveniente precisar a qué se refieren los requisitos de las fracciones I, II, III y VI a que hace alusión la reforma del artículo 208 cuya omisión trae consigo el desechamiento de la demanda; así como los documentos a que se refiere la reforma del artículo 209 y que por su sola omisión se tendrán por no ofrecidos, tratándose de pruebas o si se refieren a los indicados en las fracciones I a IV del propio numeral generan tener por no presentada la demanda. Para ello es menester transcribir el contenido completo de estos preceptos.

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre y domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda

V.- Las pruebas que ofrezca

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

Artículo 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia.

I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.

II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.

III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que esta se hizo.

V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

VI.- derogada

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición, este deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los

documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda."

Como se podrá apreciar de las anteriores transcripciones, el contenido de la reforma que se introdujo a los artículos de referencia, mismas que continúan en vigor durante 1991, son de suma importancia y gravedad por las grandes consecuencias y efectos que acarrearán día con día en la presentación de demandas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Con esta reforma se ha logrado, aun cuando pudiera no ser esa la finalidad esencial que la motivó, que en la vida práctica y cotidiana de las diferentes Salas Regionales del Tribunal Fiscal en que se promueven y tramitan los diferentes juicios de nulidad muchos de ellos no solamente no lleguen a su fin; sino que, inclusive, ni siquiera nazcan a la vida jurídica. Por esta razón, Jorge Adame Goddard nos define a la justicia, parafraseando a Ulpiano "como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo, lo que quiere decir que, para ser realizada, supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien" (2): ideal que es evidente que no se alcanza en los términos de las reformas aludidas.

Lo anterior ha reflejado una denegación de justicia en perjuicio del gobernado, en los términos que nos señala Jesús Rodríguez y Rodríguez al señalarla como "la imposibilidad de lograr el efectivo respecto del orden jurídico de un Estado, en virtud, sea de la inexistencia de recursos idóneos, sea de la obstrucción para ejercer o agotar los existentes, sea del retardo injustificado de la autoridad competente el decidir sobre los recursos interpuestos". (3)

Esto se explica si atendemos al alcance de la

redacción actual de los artículos 208 y 209 en estudio, de cuyo texto se desprende claramente la intención del legislador de exigir a los promoventes del juicio de nulidad para que presenten su demanda en forma completa y sin ninguna deficiencia o irregularidad desde el momento mismo de su presentación, so pena, en forma fatal e ineludible, de que la demanda sea desechada cuando se actualicen los supuestos del artículo 208 o se tenga por no interpuesta en los casos que menciona el diverso 209.

El contenido, alcance y consecuencias, son los motivos fundamentales por los que el autor de este trabajo eligió el tema que se analiza como materia de tesis profesional, para tratar de explicar el interés jurídico que se refleja en una flagrante inseguridad jurídica en perjuicio del gobernado, según lo expondremos en los siguientes apartados.

B).- Finalidades de la Reforma

Consideramos que el contenido de este apartado se integra por los siguientes rubros:

- 1.- Finalidades de tipo legal; y
- 2.- Finalidades de orden práctico y cotidiano.

Refiriéndonos a las finalidades de tipo legal, consideramos que las razones y motivos que tuvo el legislador ordinario para establecer las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación fueron aquéllas que se plasmaron en la exposición de motivos que envió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión a través de la iniciativa sobre la "Ley Miscelánea" que sometió a su consideración para el ejercicio de 1990, motivos y razones que fueron confirmados por el propio Congreso de la Unión al señalar, dentro del dictamen de la Cámara de Diputados, que "Esta comisión considera que como lo señala el ejecutivo en su iniciativa, las reformas que se proponen al Código Fiscal de la Federación, esencialmente tienden a hacer más efectiva la simplificación administrativa y por otra parte son acordes con la dinámica que vive el país". (4)

Conforme a la exposición de motivos de esta iniciativa, podemos establecer que la finalidad que justificó la reforma que nos ocupa consistió, substancialmente, en lograr "una mayor economía procesal en el juicio de nulidad", es decir, con el fin de acelerar

los trámites que integran el proceso del juicio fiscal y dar así una mayor seguridad jurídica, reflejada en la obtención de una impartición de justicia pronta y expedita.

Por tal razón, se nos indicó en esta exposición de motivos que tal objetivo y finalidad se lograban, por principio de cuentas, en la eliminación de la figura procesal denominada prevención o requerimiento que en la vida cotidiana de los juicios de nulidad llevaba a cabo el Magistrado Instructor al promovente de una demanda cuando se encontraba obscura o irregular; caso en el cual, en lo sucesivo, tales promociones habrían de cumplir cabalmente con todos y cada uno de sus requisitos en el momento mismo de su presentación.

Estas explicaciones que se nos dieron a conocer forman parte integrante, en nuestro concepto, del llamado Programa de Simplificación Administrativa al que el Gobierno Federal ha dado auge y difusión.

Es evidente que los anteriores motivos no han cumplido por completo los objetivos que implícitamente traían consigo, es decir, la de obtener una verdadera impartición de justicia pronta y expedita, porque lo que nos han demostrado los resultados vividos a lo largo de 1990 y lo que va de 1991 con esta reforma, es que las distintas Salas que integran el Tribunal Fiscal de la Federación han procedido, unas en mayor número que otras, a rechazar la entrada y negar el trámite de un buen número de demandas presentadas por los particulares, circunstancias que sin duda alguna reflejan una auténtica y verdadera denegación de impartición de justicia.

Pasando a referirnos a las finalidades del orden práctico, mismas que desde luego consideramos que nunca estuvieron en la mente del legislador cuando estableció esta reforma, hemos de mencionar como tales a los resultados que la autoridad ha obtenido favorablemente por virtud de que un buen número de resoluciones que han sido impugnadas por el particular ante el Tribunal Fiscal de la Federación han quedado totalmente firmes en su validez por virtud de que las demandas que en su contra se presentaron no han prosperado desde su presentación.

Nos referimos a esta cuestión porque, aún cuando pudiera ser que de verdad al momento de introducirse la reforma la autoridad nunca imaginó el alcance que la misma tendría, lo cierto es que la experiencia que arrojó su aplicación durante 1990 le demostró lo práctico y

ventajoso que resultaba para ella esta flagrante denegación de justicia en perjuicio del gobernado, misma que, a través de una vestimenta de legalidad por estar plasmada en un ordenamiento general y abstracto como lo es el Código Fiscal de la Federación, ha logrado que la autoridad pueda exigir el cobro y ejecución de créditos fiscales en un plazo mucho menor al que estaba programado.

Viendo y conociendo estos resultados, para el ejercicio de 1991 la reforma en cuestión sigue aún vigente y desconocemos por cuanto tiempo lo seguirá estando, pero de lo que si estamos convencidos es que durante el tiempo que dure en vigor seguirán presentándose un buen número de casos en los que el gobernado vea con singular tristeza y decepción la manera tan absurda en que le es negado su derecho constitucional de acudir a un tribunal para obtener una impartición de justicia; sirviendo de ejemplo las "estadísticas que para 1990 dio a conocer el Tribunal Fiscal de la Federación". (5)

Sin embargo, lo más grave y lamentable del caso, en nuestro concepto, es que esta denegación de justicia tenga o se le haya dado una vestimenta de legalidad al plasmarse en el Código Fiscal de la Federación, por lo cual pugnamos desde aquí por su desaparición.

C).- Comentarios y Criticas:

1.- Desde el punto de vista del debido proceso legal.

En el apartado siguiente trataremos de abordar, explicar y demostrar que la desaparición de la figura de la prevención en el proceso fiscal vulnera flagrantemente a diferentes garantías individuales. En el presente apartado sólo nos abocaremos a considerar que el Tribunal Fiscal debe respetar estas garantías, para evitar que sus sentencias y resoluciones sean inconstitucionales.

Esta postura que sostenemos tiene su apoyo en que, aun cuando el Código no contempla la figura de la prevención o requerimiento para que cualquiera de las partes subsanen las irregularidades o aclare la obscuridad de sus promociones, también lo es que el jugador debe hacer uso de esta importante y esencial figura procesal, a fin de respetar las garantías de igualdad y seguridad jurídicas (de legalidad, de audiencia y del derecho a la impartición de la justicia).

Sabido es que las garantías individuales que otorga nuestra Constitución están y deben de estar por encima de cualquier otro ordenamiento legal, incluyendo por supuesto al llamado principio de legalidad que debe respetar toda autoridad jurisdiccional, porque como lo define Jorge Carpizo, "dichas garantías individuales tienen su fuente en la idea de los derechos del hombre". (6)

No obstante que en estricto acatamiento al llamado principio de legalidad que debe ser observado por cualquier autoridad, el Tribunal Fiscal de la Federación debe acatar y respetar íntegramente y con todas sus consecuencias letales lo dispuesto por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, también lo es que en nuestro concepto dicho órgano Jurisdiccional debe respetar en forma prioritaria las garantías individuales del gobernado, cualquier que sea ésta la que pudiera ser afectada al cumplir con el principio de legalidad.

Los tribunales establecidos para impartir justicia, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, deben dejar de aplicar la ley cuando esta sea extrema y rigorista y evitar, a través de la integración de la misma, que el gobernado salga afectado en su defensa jurídica, lo que únicamente se logra introduciendo al proceso fiscal la figura de la prevención. Por esta razón, nuestros Tribunales Federales han establecido "la función esencial del Poder Judicial consiste en vigilar que el Poder Ejecutivo se ajuste a la Constitución y a las Leyes, procurando la mayor amplitud para resolver los derechos del gobernado sin hacer de la técnica procesal un monstruo que venga a estorbar y hacer menos eficaces los medios de defensa de que disponen los gobernados". (7)

Por esta razón, aún cuando las disposiciones mencionadas expresamente consignen como consecuencia jurídica tener por no interpuesta o desechada una demanda de nulidad o, en su caso, tener por no ofrecidas las pruebas de la parte actora, en aquellos casos en que no se satisfagan todos y cada uno de los requisitos que menciona el artículo 208 o no se adjunten los documentos que detalla el 209, el proceder correcto del Tribunal debe encaminarse a prevenir de oficio a la parte omisa para que corrija o aclare la obscuridad de su promoción, máxime cuando se trate de omisiones de requisitos que no son de ninguna manera esenciales para la procedencia de la acción e integración de la litis a resolver, como sucede v.g. con el nombre de las autoridades demandadas, nombre y domicilio del demandante y la resolución que se impugna, ocurriendo lo mismo con las copias de la demanda para el

traslado de ley, del documento de la personalidad y del acto impugnado o de su notificación, pues es evidente que la omisión de estos requisitos en nada trasciende al proceso ni mucho menos afecta los intereses de las demás partes contendientes.

Tal como lo ha establecido y reiterado nuestro máximo Tribunal de Justicia, los recursos y medios de defensa con que cuenta el particular para atacar los actos de autoridad jurídica no pueden ni deben constituirse en trampas procesales que hagan nugatorio su derecho a obtener impartición de justicia, ni convertirse en formalismos sacramentales que impidan llevarlos a cabo a feliz término. Es por ello que Fernando Lanz Cárdenas nos expone, refiriéndose a la informalidad de los recursos, que por analogía es aplicable al juicio de nulidad, "que al recurrente no deben exigírsele mayores requisitos que los estrictamente necesarios, para acreditar los presupuestos del recurso y la expresión de los agravios que cause el acto recurrido y, en caso de que sea omiso, la autoridad debe darle oportunidad para que aclare, corrija o complete su recurso". (8)

A fin de evitar lo anterior, las autoridades jurisdiccionales, como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, cumplen su obligación constitucional de impartir justicia en favor del gobernado que ante ellas acuden, en primer lugar, cuando aplican la ley en sus términos al caso concreto y, en segundo lugar, cuando en lugar de aplicar la ley en sus términos rigoristas y excesivos, caso en el cual pudieran estar contraviniendo a nuestra Carta Magna, acuden a los principios generales del derecho y al espíritu que rige a nuestro ordenamiento fundamental y aplican las disposiciones legales de que se trate no en forma tajante y rigorista sino de una manera tal que el gobernado no vea afectada su esfera jurídica, por existir una disposición legal que no cumple con el sentir común.

La razón por la que sostenemos que el Tribunal Fiscal de la Federación debe prevenir o requerir al promovente de un juicio de nulidad para que aclare o corrija su promoción, aun cuando dicha figura ya no se contiene en los textos vigentes de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, se debe a que de la simple lectura de estas disposiciones se advierte con claridad extrema que las mismas constriñen al promovente para cumplir, desde el momento mismo de presentar su escrito de demanda, con todos y cada uno de los requisitos y documentos a que tales numerales hacen referencia.

La exigencia de estos preceptos es por demás utópica e imaginaria de lograrse porque únicamente podría ser satisfecha por los concededores o expertos en la materia y no así por el común denominador de los gobernados, cuando lo correcto es, desde el punto de vista constitucional y legal, que dicha posibilidad esté al alcance de cualquier particular que se vea afectado en su esfera jurídica por un acto de autoridad.

Otra razón por la que el Tribunal Fiscal debe prevenir al promovente, en aras del respeto al debido proceso legal, radica en que en la especie se actualiza el principio de derecho de que "donde existe la misma razón cabe la misma disposición". Este principio se actualiza, en primer lugar, cuando de conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal existe la posibilidad de que el juzgador emplace, aún de oficio, a una determinada autoridad como parte del proceso no obstante que el demandante haya sido omiso de señalarla en su escrito de demanda. Esto quiere decir que para este caso los artículos 208 y 209 no tienen una aplicación tan rigorista porque, aún cuando el actor no haya cumplido un requisito del artículo 208 el Tribunal lo subsana aún de oficio. Además, para efectuar este emplazamiento debe correrse traslado con copia de la demanda y sus anexos, siendo necesario el requerimiento a la parte actora para que los exhiba, porque de lo contrario ningún sentido tendría hacer este nuevo emplazamiento.

También toma aplicación el principio a que hemos hecho referencia porque aún cuando los artículos 208 y 209 exijan señalar a todas las autoridades demandadas y acompañar copia de la demanda y sus anexos para su traslado, tal disposición se ve disminuida cuando en la práctica se advierte que las autoridades demandadas comparecen única y exclusivamente por conducto de la unidad jurídica encargada de su representación. Esto quiere decir que el Tribunal Fiscal de la Federación no debe decretar el desechamiento de una demanda cuando haga falta alguna de sus copias o de sus anexos sin antes tomar en consideración que las exhibidas son o no suficientes para emplazar a la unidad jurídica encargada de representar a las autoridades, caso en el cual aún cuando no proceda legalmente la prevención al actor debe dársele entrada y curso a su acción de nulidad porque con las omisiones incurridas (copias faltantes), no genera ningún perjuicio a las autoridades demandadas.

Esto se corrobora cuando de conformidad con el artículo 254 del Código Tributario Federal las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal deben

notificarse únicamente a la unidad administrativa que tenga la representación en juicio de la autoridad señalada en el artículo 198, resoluciones dentro de las que encuadra, en nuestro concepto, el acuerdo por el que se admita una demanda de nulidad.

Además, aplicar en rigor lo dispuesto por los artículos 208 y 209 a cargo del demandante, es tanto como generar una desigualdad procesal en su perjuicio porque se pasa por alto que en la contestación de la demanda la autoridad debería de acompañar copias suficientes para el traslado no solamente del representante de la parte actora, tal como ocurre en la realidad, sino también exhibirlas para el traslado del propio demandante. Sin embargo, si para la contestación existen razones legales que justifican su traslado únicamente al representante de la parte actora, dichas razones también encuadran perfectamente para el caso de la demanda.

En consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación debe, en aras del debido proceso legal, admitir una demanda de nulidad cuando no se anexen las copias suficientes para todas las autoridades y así evitar incurrir en una desigualdad procesal en perjuicio de la parte actora.

En otro orden de ideas, el Tribunal Fiscal de la Federación respeta al principio del debido proceso legal, en relación con la garantía de audiencia, cuando antes de aplicar las consecuencias de los artículos 208 y 209 observa lo dispuesto por el artículo 14 constitucional en salvaguarda de los derechos del gobernado no obstante que el Código Fiscal de la Federación no contempla la figura de la prevención, pues únicamente cuando se previene la aclaración de las demandas irregulares se da un exacto cumplimiento a la garantía de audiencia que, como Norma Suprema, se encuentra por encima y debe ser respetada en forma prioritaria a cualquier ordenamiento secundario; máxime cuando los artículos 208 y 209 no prohíben la prevención.

Luego entonces, si la garantía de audiencia consagra como formalidad esencial del procedimiento y a grado de medida de seguridad en favor del gobernado, el Tribunal Fiscal de la Federación debe respetar esta garantía antes de aplicar lo dispuesto por el Código Fiscal.

2.- Desde el punto de vista constitucional:

Al tocar este tema, llegamos por fin a la parte medular y esencial de nuestro trabajo.

La materia de esta tesis la integra la opinión del sustentante de considerar de inconstitucionales las reformas a los artículos 208 y 209 del actual Código Fiscal de la Federación, con vigencia a partir del 1o. de enero de 1990.

Lo que hasta aquí se ha expuesto gira en torno a las ideas generales de la figura de la prevención o requerimiento, así como de la obligación constitucional a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación de utilizar esta importante y singular figura jurídica en forma previa a sus resoluciones de desechamiento de una demanda de nulidad, de tenerla por no interpuesta, o bien, de tener por no ofrecidas las pruebas cuando se cerciore de que las promociones no cumplen con cada uno de los requisitos que se marcan en estos preceptos, para que de esta manera sus resoluciones no sean tachadas de inconstitucionales.

Las razones fundamentales por las que consideramos la vulneración a nuestra Carta Magna con motivo de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, consisten en que dichos numerales infringen flagrantemente en perjuicio del gobernado las garantías individuales de igualdad y seguridad jurídicas, encontrándose dentro del segundo grupo las de legalidad, audiencia y, sobre todo, la de impartición de justicia de que goza todo gobernado, principalmente.

Garantía de igualdad

Concepto

Doctrinalmente, la idea jurídica de igualdad se ha reflejado "en que varias personas en número indeterminado y que se encuentran en una determinada situación, tengan la posibilidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado", tal como lo define nuestro maestro Ignacio Burgoa. (9)

El criterio que sirve de base para constatar, doctrinalmente hablando, si existe o no igualdad desde un punto de vista jurídico, "es la situación determinada de derecho en que dos o más personas se hallen; así por

ejemplo, es evidente que quienes tengan el carácter de arrendatario, mutuuario, vendedor, contribuyente y demandante, tendrán en todo momento las mismas prerrogativas y contraerán las mismas obligaciones, pues todos estos sujetos se encontrarán, al realizar cualquiera de estas funciones, en la misma situación jurídica determinada", tal y como lo indica el mismo autor citado. (10)

Estas ideas generales de la igualdad jurídica, permiten sostener que la reforma de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación no satisfacen su contenido y alcance, porque al desaparecer la figura de la prevención en el juicio de nulidad, en torno a la demanda, no están tratando en forma igualitaria a todos aquellos sujetos que tienen el carácter de demandante, es decir, con su desaparición no están otorgando los mismos derechos que tiene todo aquel sujeto que funge como demandante en el común denominador de nuestros procesos.

Afirmamos que la reforma de los artículos 208 y 209 referidos atentan contra la igualdad jurídica, como garantía individual del gobernado que se encuentra plasmada en nuestra Carta Magna, en primer lugar, porque al no existir la prevención como figura procesal del juicio de nulidad implica, además de desaparecer una formalidad esencial del procedimiento que regula la garantía de audiencia, tal como en su oportunidad trataremos de explicar, implica que el legislador ordinario esté dando un tratamiento diferente y desigual para todos aquellos gobernados que, en un momento determinado, asuman el carácter de demandantes ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con los diferentes procesos que integran nuestro sistema jurídico, incluyendo por supuesto a nuestro singular y prestigiado juicio de amparo, en donde también sus promoventes asumen el carácter de demandantes.

Si tan proceso jurisdiccional es el juicio civil, mercantil, laboral y el juicio de amparo, donde sí existe la figura de la prevención en torno a las demandas oscuras o irregulares, como proceso es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en donde ya no existe esta singular figura, es evidente que tanto en unos como en otros los sujetos que asuman el carácter de demandantes deben tener las mismas oportunidades y derechos para subsanar sus demandas cuando éstas sean oscuras o irregulares; por tanto, si el legislador ordinario ha hecho nugatorio este derecho para los particulares que tengan el carácter de actor en un juicio de nulidad refleja que para ellos existe un trato

discriminatorio.

Lo anterior se explica si tomamos en consideración lo dispuesto por el artículo 10. de nuestra Carta Magna en relación con los diversos artículos 14, 16 y 17 del mismo Ordenamiento Supremo en donde, para efectos de nuestro trabajo, se ve reflejada la igualdad jurídica que, como garantía individual, ha sido vulnerada por las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

El primero de estos artículos establece que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que ella misma establece". Este precepto consagra la garantía individual de igualdad, al considerar aptos y capaces, sin excepción alguna, a todos los hombres para ser titulares de los derechos subjetivos públicos que instituye nuestra Norma Fundamental.

Asimismo, esta igualdad jurídica se ve robustecida, en términos del precepto invocado, porque impide, a toda actividad estatal, llevar a cabo restricción o suspensión alguna para cualesquiera de las restantes garantías individuales, ya que ello puede ocurrir únicamente cuando la propia Constitución así lo establezca.

Por su parte, la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional exige, en relación a toda función jurisdiccional, la existencia y regulación de la prevención como un requisito esencial del procedimiento, tal y como más adelante tratamos de exponerlo pero que para efectos de garantía de igualdad ninguna autoridad, incluyendo al Poder Legislativo, puede restringir o exceptuar.

Referente a la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, a la cual haremos referencia más adelante, cuyo contenido substancial exige la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, constriñe al legislador ordinario expedir sus ordenamientos legales contemplando las formalidades esenciales de todo proceso, evitando así que los recursos o medios de defensa al alcance del gobernado se conviertan en trampas procesales o formulismos sacramentales, en donde tampoco existe excepción alguna para restringir esta garantía.

De cumplirse las garantías de audiencia y de

legalidad, por parte del legislador ordinario, estaremos hablando que el gobernado tiene a su alcance los elementos necesarios para lograr una auténtica y verdadera impartición de justicia de los distintos tribunales que, como garantía individual del gobernado, se encuentra plasmada y regulada en el artículo 17 de nuestra propia norma constitucional, misma que, para efectos de la garantía de igualdad, tampoco tiene restricción o excepción alguna en su aplicación.

De la relación armónica de los preceptos a que hemos hecho referencia, llegamos a concluir que las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación no respetan la garantía de igualdad a que se refieren estos preceptos, simple y sencillamente porque al eliminar la figura de la prevención en la tramitación del juicio de nulidad, pero en torno a las demandas cuando padezcan de irregularidades u obscuridad, reflejan, en primer lugar, un atentado contra la garantía de audiencia al no contemplar esta figura procesal como una formalidad esencial del procedimiento, pasando por alto que el propio legislador en todo momento ha reconocido el carácter de dicha figura en acatamiento al mandato constitucional, tal y como se refleja en los distintos procesos jurisdiccionales, de donde se advierte que al hacer esta distinción el Congreso de la Unión **está restringiendo y exceptuando** la garantía de audiencia para aquellos casos en que la Norma Fundamental no lo considera.

También existe atentado contra la garantía de igualdad en relación con la garantía de legalidad, porque al desaparecer la prevención en torno a la demanda de nulidad el legislador restringe en su ordenamiento legal la obligación constitucional de expedir sus leyes en la que los recursos y medios legales del gobernado no se conviertan en trampas procesales ni constituyan formulismos excesivos, toda vez que al desaparecer esta figura se ha generado una infinidad de situaciones que reflejan una inseguridad jurídica ante el gobernado.

Por último, la garantía de igualdad se vulnera con las reformas de los artículos 208 y 209 citados, en relación con la garantía del derecho a la impartición de justicia de todo gobernado, porque al ya no poderse subsanar las irregularidades u obscuridades de la demanda de nulidad mediante prevención del juzgador refleja una tremenda denegación de justicia al exigir el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que para la demanda de nulidad regulan los artículos 208 y 209 **desde el momento de su presentación**, lo cual se ha traducido y reflejado en un formulismo excesivo y rigorista que

convierte al juicio de nulidad en una trampa procesal para el común denominador de sus promoventes.

En otro contexto de ideas, consideramos que la garantía de igualdad se ve restringida por las reformas de los artículos 208 y 209 que han motivado este trabajo, al configurarse durante la tramitación del juicio de nulidad los supuestos de desigualdad procesal a que hicimos referencia al tratar lo relativo al principio del debido proceso legal (emplazamiento de oficio de autoridades demandadas omitidas en la demanda y traslado de la contestación de la demanda al representante de la parte actora), pues es evidente que tales situaciones jurídicas de desigualdad las originó el Congreso de la Unión al ser él quien expidió las reformas de los preceptos citados.

Garantías de seguridad jurídica.

Concepto.

Como se sabe, en las relaciones entre gobernantes y gobernados suceden múltiples actos imputables a los primeros, que afectan la esfera jurídica de los segundos.

Todo acto de autoridad tiene como finalidad inherente el imponerse y afectar los múltiples derechos que integran la esfera jurídica de una persona física o moral, tales como la vida, la propiedad, la libertad, etc.

Dentro de un régimen jurídico esa afectación debe respetar determinados principios previos y básicos, es decir, debe llenar ciertos requisitos para de esa manera estar sometida a una serie de modalidades legales, sin cuya observancia no sería válida dicha afectación desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad son lo que constituye las garantías de seguridad jurídicas. Luego entonces, "estas garantías constituyen el conjunto de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias a los que debe sujetarse determinada actividad Estatal, para generar una afectación en la esfera del gobernado y, en caso de no observarse, el acto de autoridad no será válido a la luz de la ley", tal como lo define Ignacio Burgoa. (11)

La obligación estatal y de las autoridades de observar los requisitos y condiciones que marca la ley en forma previa a la emisión de su acto, generalmente se presenta de índole activa, es decir, en una conducta que el Estado y sus autoridades deben desempeñar a través de actos positivos consistentes en realizar los hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones y circunstancias exigidos por la ley.

Para el cumplimiento y respeto de las garantías de seguridad jurídicas, toda autoridad debe desplegar un quehacer y no una abstención. Así por ejemplo, si a una persona se le pretende privar de su libertad, se le debe de oír en defensa por así exigirlo nuestra Ley Suprema.

Dentro de este contexto general de las garantías de seguridad jurídicas, es decir, dentro de los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias que debe observar la autoridad en forma previa a la emisión de sus actos, se encuentran las garantías de legalidad, de audiencia y de impartición de justicia, principalmente, a las cuales pasamos a referirnos.

Garantía de Legalidad.

Concepto.

La garantía de mayor importancia y trascendencia, por la seguridad que imparte al gobernado dentro de nuestro orden jurídico constitucional es, sin duda alguna, la de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional. La eficacia jurídica de esta garantía reside en el hecho de proteger a todo el sistema de derecho objetivo y positivo, es decir, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso, ya sea del orden Federal, Estatal o Municipal. Solo de esa manera se logra alcanzar, como lo dijera Samuel Antonio González Ruiz definiendo al principio de legalidad, "la característica propia y necesaria del orden jurídico, de la que deriva el principio que establece que la conducta de los hombres en sociedad, como particulares o como órganos del Estado, debe ser conforme lo prescriben las normas jurídicas". (12)

La garantía de legalidad que condiciona todo acto de molestia se contiene en el artículo 16 constitucional, al exigir que todo acto de autoridad debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento, tal y

como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (13)

La causa legal del procedimiento que rige a todo acto de autoridad que genera la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado, debe tener su base y origen en el ámbito legal, es decir, debe estar apoyado en un acto general y abstracto, como lo es la ley en su aspecto material y aplicable a situaciones abstractas.

La fundamentación de todo acto de molestia consiste en el apoyo de una disposición general que prevé la situación concreta del acto de autoridad, es decir, que exista una ley que lo autorice, lo que implica que todo acto de molestia debe consistir en una consecuencia directa del principio de legalidad, que se basa en el principio generalmente aceptado "de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley expresamente les permite", según se desprende del espíritu que rige al artículo 16 constitucional y del criterio jurisprudencial que sobre dicho precepto ha establecido y reiterado en forma definida nuestro más alto Tribunal de Justicia. (14)

Las diversas obligaciones que la garantía de legalidad exige a toda autoridad, sin distinguir que sean del orden legislativo, administrativo o jurisdiccional, se apoyan en las siguientes condiciones:

a).- Que la autoridad de la que emana el acto esté facultada expresamente por la norma jurídica para emitirlo.

b).- Que el sentido y alcance del acto se ajusten a las disposiciones normativas que lo rigen.

Estas ideas generales de la garantía de legalidad a que nos hemos referido nos permiten sostener, para fines de nuestro trabajo, que la existencia de los actuales artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación no cumplen con los requisitos y exigencia de nuestra norma fundamental al no contener en su texto la figura jurídica de la prevención o requerimiento a cargo de los promoventes de un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La garantía de legalidad debe ser respetada "por toda autoridad Estatal, incluyendo desde luego a las autoridades que integran al llamado Poder Legislativo" y no únicamente a cargo de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, según lo ha definido nuestro máximo

Tribunal. (15)

El Poder Legislativo respeta el alcance de la garantía de legalidad cuando en los ordenamientos que expide contempla la existencia y regulación de los medios de defensa en favor del gobernado de una manera tal que, además de poder ser ejercido por toda persona que tenga la capacidad suficiente de querer y entender, su interposición constituya una verdadera oportunidad al gobernado de atacar la legalidad del acto que afecta su esfera jurídica y no una mera expectativa de este ideal como ocurre en aquellos casos en que para la interposición del medio de defensa se exigen en la ley una serie de requisitos y formalidades extremas que, para el común de los gobernados resultan de difícil cumplimiento y, además, sin que exista la posibilidad de poderlo subsanar posteriormente a requerimiento del juzgador. Solo de esa manera se lograría alcanzar un verdadero acceso a la jurisdicción, según lo define Wilbert M. Cambranis C. cuando señala que "el gobernado no solo debe contar con el acceso jurisdiccional ante sus iguales, sino también ante la Administración Pública, la cual debe estar indiscutiblemente sujeta al derecho, como manifestación de constitucionalidad y legalidad". (16)

Nuestra Norma Fundamental contempla y exige, a través de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la propia constitución, en la parte que rige la vida de toda resolución jurisdiccional, que en todo proceso se contengan los elementos necesarios que permitan al juzgador emitir una resolución en la que exista plena certeza y seguridad de que en forma previa se le otorgó al gobernado la posibilidad legal de ser oído y vencido en juicio, aspectos que de respetarse y cumplirse estaremos hablando de que existe un respeto a la garantía de legalidad, por haberse cumplido los requisitos que la ley exige para todo proceso jurisdiccional.

El respeto al llamado principio del debido proceso legal (por parte del legislador ordinario), que no es otra cosa más que el respeto a la garantía de legalidad, exige de este poder Estatal la inclusión en sus ordenamientos en forma ineludible y necesaria, de la figura de la prevención a cargo de los distintos promoventes.

Los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación incumplen con la garantía de legalidad al no contemplar la figura de la prevención, porque al aplicarse reflejan la inmensa denegación al gobernado de darle la oportunidad real y plena de ser oído y vencido en juicio.

Es por ello que, tal como se expuso en el Primer Capítulo de este trabajo, en los principales procesos de nuestro país (civil, laboral, mercantil, penal y, sobre todo, en el juicio de amparo) el legislador ha contemplado la posibilidad de que el juzgador de la materia permita a los promoventes prevenirlos para que subsanen las deficiencias de sus demandas.

Esta circunstancia no se presenta en la actualidad en nuestro juicio de nulidad, porque los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación al exigir desde la presentación de la demanda que el actor cumpla con todos y cada uno de los requisitos que dicha acción debe satisfacer, generan el riesgo de que, por un error humano e involuntario, no se cumplan con la totalidad de estos requisitos.

Esta afectación se agrava cuando ha desaparecido, a raíz de la vigencia del texto actual de los artículos 208 y 209 mencionados, la esperanza de que el juzgador les permita subsanar las omisiones incurridas, en aras del respeto a la garantía de legalidad y en cumplimiento a su obligación de impartir justicia y, de esa manera, ver satisfecha la posibilidad de entablar y concluir un proceso en el que verdaderamente son oídos y vencidos.

La contravención a la garantía de legalidad se refleja, además de no permitir la posibilidad legal de que el actor de un juicio de nulidad sea requerido por el juzgador, en que esas disposiciones obligan ineludiblemente a las Salas del Tribunal a acatarlos en sus términos, sin posibilidad alguna de interpretarlas para hacer su aplicación en forma más flexible.

Otra razón por la que el legislador atentó contra la garantía de legalidad radica en que, con motivo de la aplicación estricta que debe llevar a cabo el Tribunal de estos preceptos, se impide al juzgador llevar a cabo una labor de análisis y consideración de las circunstancias de cada caso concreto que se presenta para así establecer si ha lugar o no al desechamiento de la demanda o, por el contrario, si resulta conveniente prevenir al promovente para que subsane y corrija las deficiencias de su escrito, máxime cuando las mismas resulten de escasa importancia, tal como sucede con las copias suficientes de la demanda y sus anexos para el traslado de ley.

La vulneración a la garantía de legalidad que se

contiene en los artículos 208 y 209 del Código Tributario Federal, por atentar contra el principio del debido proceso legal, radica en que la generación de sus consecuencias letales comprende tanto a los requisitos que pudieran considerarse de importancia para la integración de la acción del demandante como para aquellos que, dada su importancia y trascendencia, no guardan ninguna relación con la acción de nulidad y, por consecuencia, no afectan los intereses jurídicos de la contraparte, tal como ocurre con las copias para el traslado de ley, la exhibición de pruebas ofrecidas (que muchas veces resultan de difícil obtención por no estar al alcance del promovente), entre otros. Más aun, tales copias no pueden considerarse como documentos base de la acción, siguiendo las palabras de Ovalle Favela, "porque con ellos no se pretende ni se puede probar nada". (17)

Por la importancia y especialización que ha alcanzado la materia fiscal, es comprensible que al entablar una demanda de nulidad se debe cumplir, desde el momento de su presentación, con los requisitos esenciales de la misma, como lo son la mención y exhibición del acto a impugnar y, sobre todo, la expresión de agravios que se enderezan contra dicho acto; pero no justificamos que tengan esta importancia los demás requisitos porque los mismos no integran la esencia de la litis sino meras formalidades para la integración de un debido proceso que, de ser omitidos, admiten fácilmente su corrección previo requerimiento por parte del juzgador, toda vez que, se insiste, estas omisiones en nada afectan las defensas de las autoridades demandadas porque el Tribunal Fiscal al dictar sus sentencias declarará su nulidad o validez no porque el actor haya cumplido con estos requisitos formales, sino porque dicho promovente demostró en juicio, mediante la expresión de los agravios y pruebas ofrecidas, que dicho acto de autoridad fue emitido en contravención de las disposiciones legales que lo rigen. Esto se explica porque, tal como lo ha definido nuestro máximo Tribunal, porque "el ejercicio de la acción requiere como requisito esencial un interés legítimo". (18)

Garantía de Audiencia

Como garantía de seguridad jurídica que es, la garantía de audiencia también es un quehacer obligado a cargo de la autoridad y en favor del gobernado, por implicar la principal defensa del particular frente a los actos de autoridad que tienden a privarlo de sus más

custodiados derechos y preciados intereses.

Esta garantía la consagra el artículo 14 constitucional, al ordenar que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento".

Desde el punto de vista doctrinal, esta garantía se encuentra integrada "por cuatro garantías específicas: a).- un juicio previo al acto de privación; b).- que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; c).- el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales y; d).- la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes. Por tanto, la vulneración a la garantía de audiencia se origina no solamente cuando se atenta contra estas cuatro divisiones, sino que basta la contravención a una de ellas para configurarse el atentado contra dicha "salvaguarda constitucional", tal como lo ha definido Ignacio Burgoa. (19)

Como se sabe, la titularidad de esta singular garantía corre a cargo de todo sujeto que figure como gobernado, es decir es a cargo de todas las personas sin distinción alguna de elementos ajenos, como la nacionalidad, raza y naturaleza (física o moral), etc..

Ahora bien, los bienes jurídicos tutelados por la garantía de audiencia, susceptible de ser materia de privación o de molestia por parte de cualquier autoridad, "son la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos del gobernado", tal y como desde el punto de vista doctrinal y jurisdiccional ha sido reiteradamente reconocido con motivo de la interpretación del artículo 14 constitucional. (20)

De este conjunto de bienes jurídicos tutelados sólo haremos referencia, por considerar que existe mayor relación con nuestro trabajo, a los derechos del gobernado, sin que ello implique un menosprecio a la importancia de los restantes bienes jurídicos tutelados.

El respeto de esta garantía, desde el punto de vista del concepto "derechos" que protege el propio artículo 14 constitucional, comprende cualquier derecho subjetivo, ya sea real o personal, derecho subjetivo que, sin pretender entrar al análisis de su conceptualización por no ser materia de estudio de este trabajo, lo consideramos como una facultad concedida al gobernado por la norma jurídica objetiva, es decir, "el derecho

subjetivo se concibe como la facultad de un sujeto individual que nace de una situación jurídica concreta, establecida por la actualización de la hipótesis abstracta contenida en una norma, facultad que tiene obligaciones correlativas a cargo de otra persona, que en este caso es de índole Estatal, tal como lo define Samuel Antonio González Ruiz. (21)

Estas ideas generales de la garantía de audiencia a que hemos hecho referencia, nos permiten establecer que su alcance y contenido es vulnerado por el texto actual de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, ya que al permitir el desechamiento de una demanda de nulidad o tenerla por no interpuesta al no cumplirse, desde su presentación, con cada uno de los requisitos que en estos numerales se señalan y, sin que previamente exista la posibilidad legal por parte del juzgador de requerir a los promoventes para que subsanen o corrijan las irregularidades u obscuridades, están desconociendo por completo al derecho subjetivo del gobernado de entablar un juicio, en el que se cumplan las formalidades esenciales del mismo, antes de que sea afectado en sus derechos.

Es bien sabido que la garantía de audiencia también debe ser respetada, al igual que las demás garantías individuales, por el Poder Legislativo y, sin embargo, al expedir el Congreso de la Unión las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Tributario Federal negó a la figura de la prevención el carácter de ser una formalidad esencial del juicio fiscal, siendo que la misma sí reviste la característica aludida por así desprenderse del artículo 14 constitucional y confirmarse al existir en el común denominador de nuestros procesos.

Las formalidades esenciales del proceso se cumplen cuando en el ordenamiento procesal que regula al juicio de que se trate se contempla lo relativo a la forma de hacer valer las acciones y excepciones, los plazos para su presentación, los periodos de ofrecimiento y desahogo de pruebas, los recursos para la impugnación de las resoluciones del juzgador y, además, cuando se permite prevenir al promovente para que se aclare, corrija o complete su demanda cuando ésta sea oscura o irregular. De no contenerse en ese ordenamiento procesal las anteriores características padecerá, sin duda alguna, de vicios de constitucionalidad por no prever de manera auténtica las formalidades por medio de las cuales el gobernado tendrá a su alcance, real y verdaderamente, la oportunidad de entablar un juicio por medio del cual pueda ser privado de sus derechos; siendo de explorado

derecho que para la debida fundamentacion de un acto legislativo en ella se deben "respetar las formalidades esenciales de todo procedimiento". (22)

La garantia de audiencia se ve vulnerada, en el caso que nos ocupa, en primer termino, al permitir los articulos 208 y 209 que el juzgador deseche una demanda, la tenga por no interpuesta o, en su caso, tenga por no ofrecidas las prueba, sin que en forma previa concedan al gobernado la oportunidad legal de argumentar y probar lo que convenga para su mejor defensa, sino que basta que el juzgador se percate que la demanda de nulidad no cumpla con algun determinado requisito para proceder de tal manera.

En segundo lugar, porque al permitir que el juzgador deseche una demanda o la tenga por no interpuesta por el solo hecho de no cumplir con algunas de las formalidades que exigen los articulos 208 y 209, desde el momento en que se presenta la demanda, se desatiende por completo la formalidad esencial que hasta la fecha ha seguido todo proceso en nuestro sistema de derecho, consistente en que en los distintos codigos procesales se contienen plenamente demarcadas y diferenciadas las distintas etapas que lo configuran, a saber, entre otras, "la presentacion de la demanda, emplazamiento, contestacion, ofrecimiento de pruebas, desahogo de pruebas, sentencia y recursos", tal como lo ha definido nuestro maximo Tribunal. (23)

Estas formalidades se ven atentadas porque del texto de los articulos 208 y 209 delCodigo Fiscal se advierte claramente que el legislador ordinario mezcló las etapas de presentacion de la demanda con las distintas de ofrecimiento y desahogo de pruebas; constriñendo de esta manera, en forma injustificada e ilegal, al promovente de un juicio de nulidad a determinar desde el momento en que presenta su demanda cuales serán las pruebas que ha de ofrecer y rendir, así como la de formular su demanda en forma completa y de acompañar a la misma las copias suficientes para el traslado de ley, tanto de la demanda como de sus anexos.

Separar las distintas etapas que configuran un proceso, obedece a la idea de conceder al gobernado plazos más o menos razonables para preparar la materia de cada una de estas etapas, pues dada la dinamica social, la especialización y complejidad de la Ciencia Jurídica es menester que al estarse formulando una determinada acción judicial su promovente requiera de un plazo adicional

para preparar las pruebas que acrediten los extremos de su pretensión. De esta forma, el promovente de una demanda enfocará su atención, única y exclusivamente, a elaborar su escrito de la manera que mejor crea conveniente y de preparar los documentos base de la acción.

En cambio, en el actual Código Fiscal se exige, a grado de formalidad excesiva que se convierte finalmente en trampa procesal en contra del promovente, que desde el momento en que se presente una demanda de nulidad se mencionen todos los elementos esenciales de la acción de nulidad y, además, que se acompañen no solamente los documentos base de la acción, sino también los de importancia secundaria y, por si esto fuera poco, exige el acompañamiento de las copias suficientes para el traslado de ley.

Si a lo anterior le agregamos que con motivo de las reformas de los artículos 208 y 209 ha desaparecido toda posibilidad legal que el juzgador del Tribunal Fiscal prevenga al demandante para que corrija su demanda, cuando esta sea obscura o irregular, es de concluirse que con la desaparición de esta singular figura procesal no se están cumpliendo las formalidades esenciales del proceso.

Otra razón por la que se atenta contra el derecho subjetivo de la prevención, que protege la garantía de audiencia como formalidad del procedimiento, consiste en la tremenda discrepancia que se guarda entre los requisitos que exigen los artículos 208 y 209, por un lado, y las consecuencias fatales que se originan por su incumplimiento, por otra parte. Pudiera aceptarse la idea de exigirse que al presentarse la demanda el actor satisfaga y cumpla, desde su presentación, con requisitos tales como el señalamiento del acto impugnado y la expresión de agravios, por considerarlos como elementos esenciales de la acción intentada; caso en cual también pudiera aceptarse que, de no cumplirse, el Magistrado Instructor no requiera al promovente para que los cumpla (en este caso, no existiría la incongruencia apuntada).

Respecto a la constancia de notificación, tampoco justificamos que sea un requisito indispensable porque su finalidad es únicamente permitir al juzgador cerciorarse que la demanda se interpone en tiempo; sin embargo, este aspecto se puede subsanar si de la fecha de la resolución impugnada y la de presentación de la demanda se advierte que su interposición se hizo dentro del plazo legal.

Referente a los hechos, establecemos que su señalamiento no es un requisito esencial de la demanda porque, aun cuando es cierto que en nuestro sistema jurídico impera el principio de que al juez se le deben de dar los hechos y éste conceder el derecho; también lo es que dicho principio procesal encuentra una excepción a su cumplimiento en el juicio de nulidad, porque para que la acción del actor proceda es más indispensable la expresión de agravios, es decir, la invocación del derecho infringido. Además, sabido es que los hechos ocurridos en ningún caso han de variar, aun cuando sean señalados por el actor previo requerimiento del juzgador; por tanto, en nada afecta la defensa de las autoridades que sean señalados con posterioridad a la presentación de la demanda.

Por lo que hace al señalamiento de las autoridades demandadas y del nombre y domicilio del actor, no justificamos que el Código lo exija en la demanda so pena de proceder al desechamiento de la acción, porque en todo caso tales datos se contiene en el acto de la autoridad (el cual sí es necesario acompañar).

En lo que respecta al ofrecimiento y aportación de pruebas (tratándose de las documentales), tampoco justificamos que el Código las exija conjuntamente con la demanda porque, se repite, esas etapas por su naturaleza deben estar reguladas en forma separada e independiente de la demanda misma, dada la dificultad de su preparación.

Por último, concerniente a las copias que el actor debe acompañar a su demanda de ésta y de sus anexos, para el traslado de las demás partes contendientes, es un absurdo legal que el Código exija sean exhibidas conjuntamente con la demanda y que su incumplimiento origine el desechamiento de la demanda o la no aceptación de las pruebas, pues en ningún otro caso como el presente se da la incongruencia entre las exigencias legales y las consecuencias que se originan por no cumplirse. Es por ello que ante los alcances de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, nos hacemos el planteamiento de cuál es la relación que guarda la pretensión del actor que se plasma en la demanda de nulidad y que constituye la esencia de la acción de nulidad, en relación con las copias faltantes de dicha acción jurídica.

Lo anterior se razona así al tomar en cuenta que los elementos base de la acción (acto impugnado, poder y agravios) son para que el juzgador (y no las demás partes) se percate que su ejercicio se hace conforme a la ley; ya que es él y no las autoridades demandadas quien concedera

o negará el derecho peticionado. Por ello, es ante el juzgador ante quien el actor debe probar los extremos de su acción y acreditar su personalidad.

Satisfecho lo anterior, es irrelevante que el juzgador o las demás partes contendientes argumenten que el actor carezca del derecho de ejercitar la acción que intenta, así como la personalidad con la que se ostenta, por el solo hecho de no acompañar las copias suficientes de su demanda y de sus anexos.

La respuesta que impera, no solamente en opinión del sustentante, sino también dentro del foro de los particulares, es que las disposiciones aludidas no guardan ninguna simetría jurídica entre sus exigencias y sus consecuencias.

Para evitar estos atentados a nuestra Carta Magna, lo correcto debe ser, al igual como ocurrió hasta antes de 1990, que el Código Fiscal contemple y regule la figura de la prevención o requerimiento para aquellos casos en que los promoventes de un juicio de nulidad sean omisos en señalar y cumplir con los requisitos de ley, que no sean esenciales para la acción de nulidad, permitiendo que el Magistrado Instructor les requiera para que subsanen las omisiones e irregularidades incurridas, respetando de esta manera el derecho subjetivo del gobernado de entablar un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales que exige nuestro ordenamiento supremo.

Cualquiera que haya sido la razón por la que el legislador ordinario desapareció la figura de la prevención en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, no impide sostener que con ello se atenta contra nuestra Constitución, al no respetar la garantía de audiencia: porque sabido es que las garantías individuales están y deben de estar por encima de cualquier otro interés jurídico, incluyendo la recaudación fiscal que persiguen las autoridades hacendarias (aún cuando esta finalidad sea de importancia tal que con ello se satisfagan los gastos públicos de la Federación, Estados o Municipios).

Si las autoridades consideran conveniente afectar la esfera jurídica de los gobernados, deben observar y respetar previamente las formalidades que en favor de estos se contienen en el sistema legal y, ante todo, las que en nuestro ordenamiento supremo se contemplan a nivel de garantía individual. Es por ello que el legislador ordinario también debe de ajustarse a estas formalidades, antes de dictar los ordenamientos

legales en los que afecten gravemente la defensa jurídica del gobernado.

De acuerdo con lo anterior, sostenemos que la figura de la prevención en el proceso fiscal debe estar reconocida y regulada no solamente por tener lugar en el común de los demás procesos, sino también porque la materia fiscal, que es la que da origen a un juicio de nulidad, cada día tiene mayor grado de complejidad en su comprensión para el contribuyente y más la tiene para que éste formule un medio de defensa en contra de algún acto de autoridad que afecte su esfera jurídica en dicha materia. Luego entonces, con estas dificultades no hay razón alguna para que el legislador obligue al particular a formular su demanda de nulidad exigiéndole el cumplimiento perfecto y completo de requisitos y elementos que sólo los expertos pueden cumplir y no así el común de los gobernados, pues con ello las reformas de los artículos 208 y 209 se convierten en formulismos excesivos y en trampas procesales.

Garantía a la impartición de justicia.

La garantía de impartición de justicia a que tiene derecho todo gobernado, se encuentra plasmada en el texto del artículo 17 constitucional.

La expresión "los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la Ley", nos permite sostener la existencia de la garantía individual invocada.

Como se puede apreciar de este texto, la obligación Estatal de realizar la conducta que protege esta garantía corre a cargo, en principio, de los distintos tribunales que conforman el Poder Judicial. Sin embargo, el derecho a la impartición de justicia, como garantía individual, no sólo debe ser respetado por los distintos tribunales, sino también, e inclusive en forma prioritaria, por el poder legislativo; pues solo de esa manera se lograría reflejar lo que la justicia era para Platón "la virtud fundamental de la cual se derivan todas las demás virtudes, pues constituye el principio armónico ordenador de éstas, el principio que determina el campo propio de acción de las demás virtudes: de la prudencia o sabiduría para el intelecto; de la fortaleza o valor a la voluntad, y de la templanza para los apetitos y tendencias", según lo cita José Fuentes García. (24)

Sabido es que los tribunales, en su calidad de autoridades que son, solo pueden hacer lo que expresamente les permite la ley.

Para que los tribunales cumplan esta obligación constitucional, es requisito ~~sine qua non~~ la existencia previa de una ley en la que se fijen los terminos y condiciones conforme a los cuales se impartirá justicia a los gobernados.

Por esta razón, el derecho a la impartición de justicia debe ser respetado prioritariamente por el legislador ordinario al dictar las leyes en las que se fijen los requisitos y condiciones que, real y verdaderamente, permitan al gobernado la oportunidad de alcanzar el ideal maximo que se da en una sociedad, como lo es la justicia; y no unicamente la posibilidad imaginaria por alcanzarla.

Conforme a lo anterior, sostenemos que los actuales artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación no respetan los ideales que integran la garantía de impartición de justicia, simple y sencillamente porque al desaparecer la figura de la prevención en la substanciación del juicio de nulidad se impide que el gobernado pueda alcanzar, real y verdaderamente, una auténtica impartición de justicia de parte del Tribunal Fiscal de la Federación.

A lo largo de los temas anteriores se expuso que los recursos y medios de defensa con los que cuenta el particular para el ejercicio de sus derechos no pueden constituirse en trampas procesales que haga nugatorio este derecho ni convertirse en formalismo sacramentales que impidan llevarlo a feliz término.

Ahora bien, tal como igualmente se expuso, el legislador ordinario cumple con este cometido cuando en los ordenamientos que expide contempla la existencia de diversos medios de defensa en favor del gobernado, de una manera tal que puedan ser ejercidos por toda persona que tiene la capacidad suficiente de querer y entender y no utilizando tecnicismos y formalismos extremos que solo un grupo privilegiado se encuentra apto para interpretarlos, porque de ser así se estaría haciendo nugatoria esta garantía.

El derecho a la impartición de justicia que goza todo gobernado, como garantía individual, es evidente que se ve satisfecho en su alcance unicamente cuando los Tribunales establecidos analizan y resuelven la

controversia sometida a su consideración, es decir cuando se pronuncian sobre el fondo de la litis a dirimir y siempre y cuando no encuentren ningún obstáculo que legalmente les impida hacer este pronunciamiento.

Es evidente que existen un sinnúmero de casos en los que se impide al juzgador realizar su labor jurisdiccional en los términos apuntados; por ejemplo, cuando la demanda es extemporánea; cuando no se acredita la personalidad del promovente, cuando no existen agravios, cuando no se acompaña el documento base de la acción, cuando la vía intentada no es el medio idóneo, etc., pero también lo es que esta evidencia se configura porque dichos elementos y circunstancias han sido consideradas, tanto legal, jurisprudencial y doctrinalmente, como presupuestos procesales para la procedencia de la acción y el demandante no los acredita, caso en el cual se justifica la facultad legal que tiene el juzgador para no resolver el litigio, ya que no se trata de acreditar con ellos "la existencia de los derechos deducidos y la personalidad del promovente", tal como lo ha definido nuestro máximo Tribunal. (25)

Sin embargo, tratándose de requisitos secundarios v.g. ofrecimiento y desahogo de pruebas, copias de la demanda y sus anexos, etc., no pueden considerarse como presupuestos procesales que el actor deba satisfacer necesariamente desde la presentación de la demanda, pues los mismos válidamente se pueden satisfacer durante la substanciación de juicio y sin que ello implique un desequilibrio procesal para las demás partes.

Resultan inconstitucionales los preceptos que nos ocupan, en relación a la garantía que se analiza, porque con motivo de su estricta aplicación literal impiden al juzgador llevar a cabo un análisis y consideración de las circunstancias de cada caso concreto que se presenta para establecer si ha lugar o no al desechamiento de la demanda de nulidad o, por el contrario, si resulta conveniente prevenir al promovente para que subsane y corrija las deficiencias de su demanda para su admisión, cuando las mismas resultan de escasa importancia.

Presentar una demanda de nulidad con todos los requisitos que deben señalarse y con los documentos que han de integrar y constituir la controversia a dirimir, implica y se convierte en si misma en una formalidad que no se presenta en el común denominador de los procesos legales, lo que constituye una inseguridad jurídica que se ve incrementada cuando a lo largo de las disposiciones del

propio Código Fiscal se nota la ausencia de disposición legal alguna que permita al juzgador prevenir al promovente de corregir y subsanar las omisiones en que pudo haber incurrido.

Conforme a la redacción actual del Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208 y 209 refleja que solamente los expertos, que constituyen un grupo minoritario y selecto de gobernados, se encuentren en una real y verdadera aptitud legal de ejercer su derecho a la impartición de justicia, porque son ellos quienes únicamente pueden presentar una demanda de nulidad que satisfaga todos y cada uno de los requisitos que marca la ley sin error alguno, incluyendo sus copias correspondientes.

Sin embargo, la mayoría de los gobernados que se encuentren afectados por alguna resolución de autoridad y que deseen combatirla ante el Tribunal Fiscal de la Federación por su propio derecho, ven con singular tristeza denegado este derecho por la simple y sencilla razón de no cumplir con una formalidad excesiva, como lo es el no acompañar las suficientes copias de su demanda para el traslado de ley, el señalamiento de alguna autoridad demandada o el nombre y domicilio del demandante, tal como sucede en la vida diaria ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esto se explica si tomamos en consideración que existe un número indeterminado de contribuyentes (carniceros, verduleros, abarroteros, etc.) que, por sus condiciones económicas y escasa cultura jurídica, al entablar una demanda de nulidad en contra de una resolución que afecte su esfera jurídica (multas, por lo general) repercutirá en ellos gravemente las reformas de los artículos 208 y 209 porque sin lugar a dudas, su demanda no cumplirá con todos los requisitos de ley.

Ahora bien, aún en los casos en que el juicio de nulidad sea instaurado por un conocedor de la materia nada impide considerar que los artículos 208 y 209 mencionados contienen disposiciones que atentan contra nuestra Carta Magna, porque los principios esenciales del debido proceso legal que debe seguir y respetar el órgano jurisdiccional enseñan que el acceso a la impartición de justicia, como garantía individual, es en favor de todo gobernado y no de unos cuantos. Es por ello que Gerardo Gil Valdivia nos explica que "el bienestar del individuo en su vida social es el propósito plasmado en la Constitución, la cual demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por sí mismo y a ejercer violencia para

reclamar su derecho, estableciendo en reciprocidad el acceso a la jurisdicción, para lo cual determina que los Tribunales de Justicia la impartiran en forma expedita y gratuita". (26)

Por esa razón, dicho Tribunal Administrativo salvaguardando y respetando la garantía del debido proceso legal al que debe ajustar sus resoluciones debe observar la figura de la prevención para evitar que su actuación sea contraria a los principios de nuestra Carta Magna, aun cuando las demandas sean instauradas por expertos en esta materia: puesto que, se insiste, la perfección humana no existe ni aun en los peritos en determinada ciencia del saber porque aun entre ellos es plenamente factible que se incurra en omisiones, los cuales no pueden ser tomados en consideración por el legislador ordinario para ser aprovechados y establecer la consecuencia fatal de tener por desechada su promoción.

Con el alcance de las disposiciones que se contienen en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal, implícitamente se impide al gobernado para que por sí mismo acuda ante el Tribunal Fiscal de la Federación a ejercer su derecho de impartición de justicia, obligándolo necesariamente a elegir entre cubrir el importe del crédito que le ha impuesto la autoridad fiscal y dar por concluido el asunto, o bien, de contratar los servicios del especialista con su correspondiente contraprestación y, además, correr el riesgo de cubrir también el importe del crédito en caso de perder el juicio.

La conculcación a la garantía individual en comento se presenta porque, en aras del artículo 17 constitucional que la regula, no existe posibilidad legal alguna de que eso ocurra, es decir, no existe impedimento para que el gobernado acuda ante cualquier tribunal a defender sus derechos y, sobre todo, para que el derecho a la impartición de justicia le sea denegado.

La intención del constituyente de 1917 al establecer la garantía del derecho a la impartición de justicia fue en el sentido de permitir al gobernado acudir ante cualquier Tribunal a ejercer sus derechos, ya sea por sí mismo o por conducto de un tercero y no necesariamente a través de este último y, además, sin la existencia de formulismos excesivos y sacramentales.

No debe olvidarse que el derecho, como creación humana, siempre ha estado al servicio del gobernado, por lo que la finalidad de su creación y

aplicación solamente encuentran razón de ser cuando los ordenamientos legales que lo integran satisfacen, en la mayor medida posible, el sentir mayoritario del conglomerado social. Es por eso que la doctrina ha reconocido, según afirmación de Manuel Antonio González Ruíz "que el derecho es un sistema que pretende indicar la forma en que se debe conducir el hombre". (27)

Es por ello que el Código Fiscal de la Federación debe contemplar y regular, al igual como sucede en la mayoría de los demás códigos procesales (incluyendo por supuesto a la ley de amparo), la posibilidad legal de que el promovente de una demanda de nulidad pueda corregir o subsanar las deficiencias que se presentan con la demanda misma, lo cual se logra únicamente cuando se requiere o previene al demandante para que en un plazo determinado corrija su promoción, tal como venía sucediendo desde la creación del juicio de nulidad en 1936 con la llamada Ley de Justicia Fiscal hasta 1990 en que entraron en vigor las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación que desaparecieron a esta singular e importante figura procesal.

Sabido es que el ser humano es imperfecto por naturaleza y, por tanto, su labor o creación también resulta, en muchas ocasiones, imperfecta como él mismo.

Una demanda de nulidad como creación humana que es, por reflejarse en ella toda una labor de estudio y desglose del derecho fiscal, tiene o puede llegar a tener imperfecciones, sólo que las mismas no pueden constituir el soporte legal para que el gobernado que la entable vea reflejada la flagrante denegación de justicia en su perjuicio. Es decir, constitucionalmente hablando no puede permitirse ni aceptarse que el legislador ordinario se aproveche de las imperfecciones humanas para darles un enfoque y vestimenta de legalidad y de esa manera tratar de hacer nugatorio el derecho a la impartición de justicia; toda vez que a los defectos o irregularidades que pueden cometerse al momento de presentar una demanda no deben negárseles la posibilidad para que con posterioridad sean corregidos o subsanados.

Por esta razón, en los distintos códigos procesales siempre ha existido y existe la posibilidad legal de que el promovente presente su demanda o contestación en plazos diferentes al de las pruebas que ofrezca, para que de esta manera si alguna deficiencia existe en la primera puedan ser corregidas antes de pasar a la segunda etapa. Aunado a lo anterior, los distintos Códigos Procesales que integran nuestro sistema jurídico

también contemplan la posibilidad de que, tan pronto se presente una demanda y ésta no satisfaga con todos los requisitos de la ley que la rige, el juzgador requiera al promovente para que la subsane, aspecto que no ocurre en la actualidad con el juicio de nulidad.

Como nota final de nuestras anteriores anotaciones, hemos de establecer que la inconstitucionalidad de las reformas de los artículos 208 y 209 solamente se verá reflejada cuando, a través de distintas ejecutorias, nuestros tribunales federales se pronuncien en tal sentido, pero para ello es necesario agotar nuestro singular juicio de amparo.

D).- Tesis y criterios de nuestros Tribunales Federales.

Después de haber plasmado nuestras consideraciones en torno a la reforma de los artículos 208 y 209, a continuación transcribimos algunas de las tesis y criterios de nuestros Tribunales Federales que giran en torno al problema aquí planteado, pues no debe olvidarse que de acuerdo a nuestro sistema jurídico una de las fuentes más importante de la que emana nuestro derecho positivo es precisamente la labor jurisdiccional de nuestros Tribunales, bien sea a nivel de jurisprudencia o de criterios aislados.

Por esta razón, al emprender nuestro trabajo no pudimos dejar de referirnos, aunque sea de manera somera, a esta importante función Estatal.

Así por ejemplo, tratándose de la garantía de audiencia que debe ser respetada por toda autoridad, aún cuando no se contemple en los ordenamientos legales secundarios, nuestro Máximo Tribunal ha establecido la tesis de Jurisprudencia que a continuación se transcribe.

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que no imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a algunos de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados los perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a

que, en ausencia de precepto específico, se haya el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción".

(Apéndice de Jurisprudencia. Poder Judicial Federal 1917-1985. Octava Parte. Pag. 112).

En relación a la obligación constitucional por parte de las autoridades Estatales, incluyendo al Poder Legislativo, de respetar las garantías individuales del gobernado, nuestro máximo tribunal ha establecido lo siguiente:

"ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DEL. Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que oiga a las partes".

(Tomo LXXXIX. Amparo Administrativo en Revisión 7490/45. Tamés Cira. Sept. 2 de 1946. Unanimidad de 5 Votos. Pag. 2427).

Ahora bien, en relación a que los recursos y medios de defensa del contribuyente no pueden convertirse en trampas procesales ni contener formulismos excesivos, nuestro máximo tribunal nos ha indicado lo siguiente:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE LA EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. La doctrina esta de acuerdo en que recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta y que recurso es la acción o efecto de recurrir o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclama las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y

se ha procurado no solo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aún cuando no se exprese su nombre; que las demandas irregulares en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en el que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantía para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aún en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que bien pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido subsistido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal "el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurren no solo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración" (355)

(2a. S.- S.J.F. 1917-75, 3a., P. 837).

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios

legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un Estado de Derecho la solución legal de los conflictos y controversias". (354).

(1er. T.C.- S.J.F. 1917-75, 6a., P. 75).

Por su parte, tratándose de la garantía de igualdad, nuestros Tribunales Colegiados de Circuito nos han establecido lo que a continuación se indica:

"GARANTIA DE IGUALDAD ANTE LA LEY. ALCANCES DE LA (ARTICULO 13 CONSTITUCIONAL).- El error en que hubiere incurrido la autoridad al conceder un beneficio, en modo alguno legitima a otros aspirantes para exigir un tratamiento igual, ya que la garantía de igualdad establecida en el artículo 13 constitucional estriba en que se aplique la ley a todos los casos que se encuentran comprendidos dentro de la hipótesis normativa, sin distinción de personas, lo cual no tiene el alcance de que se otorgue a todos los que lo soliciten, el mismo beneficio que indebidamente se le haya dado alguien, si no procede de conformidad con la ley, aún cuando su situación sea la misma" (36).

(Gaceta S.J.F. 2o. T.C.. del 1er. C. No. 35, noviembre 1990, p. 81.)

Finalmente, en relación a las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación que inspiraron la elaboración de esa tesis, nuestros Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado recientemente al respecto.

Así por ejemplo, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido que dichas reformas no atentan contra la garantía del artículo 14 constitucional, al establecer lo siguiente.

"PARRAFO FINAL DEL ARTICULO 209, DEL CODIGO

FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE. CONSTITUCIONALIDAD DEL, AL NO CONTRAVENIR EL ARTICULO 14 DE LA LEY SUPREMA.- El artículo 209, último párrafo, del Código Tributario Federal, establece que, cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda, ahora bien, no puede estimarse que el párrafo en cita sea violatorio del artículo 14 constitucional porque se aduzca que no cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio contencioso administrativo, si se toma en consideración que en dicha norma únicamente se establecen los requisitos que debe satisfacer el actor para el ejercicio de su acción, así como las sanciones a que podrá hacerse acreedor en caso de incumplimiento, es decir, el párrafo en comento no afecta, priva, limita o regula las formalidades esenciales del procedimiento, ya que no le impide al accionante ser oído en el juicio de nulidad o lo priva de sus derechos de defensa cuando ha cumplido con lo exigido por el propio artículo, sino que constituye una sanción para aquellos litigantes que no satisfacen los requisitos previstos por la ley, aún con el sistema establecido en el párrafo en estudio, no se contraviene el artículo 14 de la ley fundamental, puesto que se trata de una disposición que tiene como fin celebrar el curso del procedimiento, en concordancia con lo dispuesto por el diverso artículo 17 constitucional, ya que elimina las prevenciones al accionista para que satisfaga un requisito establecido en la ley y que por tal motivo no está en aptitud de ignorar".

(Amparo Directo 514/91. FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. 6 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Barceñas Chávez. Secretario: Oscar Germán Cendejas Gleason).

De igual manera, este mismo Tribunal también ha sostenido que las reformas de referencia no atentan contra la garantía del artículo 17 constitucional, en razón de lo siguiente:

"ARTICULO 209, FRACCION I Y ULTIMO PARRAFO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTIA CONSAGRADA EN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.- El precepto en comento del Código Tributario Federal, no viola el derecho de justicia consignado en el artículo 17 de la Ley Suprema, que se traduce en la facultad que tiene toda persona para acudir ante los Tribunales en demanda de justicia, que debe ser pronta y expedita, completa e imparcial, en virtud de que en dicho artículo del Código Fiscal, únicamente se establecen los requisitos que debe satisfacer el actor para el ejercicio de su acción así como las sanciones a que podrá hacerse acreedor, en caso de incumplimiento, además, tal regulación encuentra su fundamento en el propio imperativo constitucional que establece que los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, por lo que no solo no entraña denegación de justicia alguna, sino que el dispositivo del Código tributario, concuerda fielmente con el artículo 17 de la constitución".

(Amparo Directo 514/91.- FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO. 6 de junio de 1991. Unanimidad de Votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Oscar Cendejas Cleason).

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito se ha pronunciado, sin analizar la constitucionalidad de tales reformas, sobre la obligación que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación de respetar en forma prioritaria, al igual que toda autoridad, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, al señalar lo siguiente:

"CUARTO.- Son substancialmente fundados los anteriores conceptos.

... Por lo tanto, la sentencia reclamada es violatoria del artículo 14 constitucional, e infringe, además el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso numeral 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, esto en atención a que si el artículo 209 indicado, último párrafo en vigor, ya no dispone que el magistrado

Instructor requerirá al demandado para que presente los documentos a que el mismo precepto se refiere, tampoco contiene ninguna prohibición para que así lo haga; motivo por el cual la responsable, en observancia de la garantía de audiencia que es de rango superior a la ley, debió prevenir al actor para que completara los requisitos que le faltan a su demanda, lo cual no hizo y ello demuestra la inconstitucionalidad del acto reclamado, por vicios propios, resulta aplicable al caso, la jurisprudencia publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, páginas 483 y 484, que literalmente dice: AUDIENCIA, GARANTIA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCION NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.- La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto alguno que no imponga a la autoridad responsable la obligación de respetar a alguno de los interesados la garantía de previa audiencia para pronunciar la resolución de un asunto, cuando los actos reclamados los perjudican, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se haya el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción. Consecuentemente, debe concederse la protección solicitada, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la resolución reclamada y dicte otra en la que atienda los lineamientos contenidos".

(D.A. 152/91.- Telemática de México, S.A. de C.V. 10 de abril. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Angelina Hernández Hernández).

No obstante los anteriores criterios de nuestros Tribunales Colegiados, a la fecha se tiene conocimiento de que ante nuestro Máximo Tribunal de Justicia se ventila la tramitación de una contradicción de tesis de dichos Tribunales, para que sea ella la que, en última instancia, resuelva y decida sobre la constitucionalidad de la reforma de los artículos 208 y 209, misma que a la fecha aún se encuentra pendiente de resolver.

; VAYA DESDE AQUI NUESTRO PARTICULAR VOTO DE OPTIMISMO, PARA QUE NUESTRO MAXIMO TRIBUNAL REIVINDIQUE LAS GARANTIAS DEL GOBERNADO AL DECRETAR DE INCONSTITUCIONALES ESTAS

REFORMAS Y PARA QUE A FUTURO SIGA SUBSISTIENDO LA
PREVENCION, EN TORNO A LA DEMANDA DE NULIDAD, A TRAVES DEL
CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION !

NOTAS DEL CAPITULO V

- 1.- Dictamen de la Cámara de Diputados. Diciembre 13 de 1989. Año II, N° 15, pag. 110.
- 2.- Jorge Adame Goddard: "Justicia". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.. Tomo V. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1985. Pag. 276.
- 3.- Jesús Rodríguez y Rodríguez: "Denegación de Justicia". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones U.N.A.M. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1985. Pag. 88.
- 4.- Dictamen de la Cámara de Diputados, Segunda Lectura. Diciembre 14 de 1989. Año II, N° 17. Pag. 83.
- 5.- Tribunal Fiscal de la Federación. Informe 1990. Pags. 151 y 375.
- 6.- Jorge Carpizo: "Las garantías Individuales". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones de UNAM. Tomo IV. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pag. 274.
- 7.- Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo IV. Pag. 154.
- 8.- Fernando Lanz Cárdenas: "Recursos Fiscales". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM. Tomo VII. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985. Pag. 371.
- 9.- Ignacio Burgoa Orihuela: "Las garantías individuales". Editorial Porrúa, S.A.. Séptima Edición. México 1972. Pag. 276.
- 10.- Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. Pag. 227.
- 11.- Ignacio Burgoa Orihuela. Op Cit. Pag. 501.
- 12.- Samuel Antonio González Ruiz: "Legalidad". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo VI. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985. Pag. 18.
- 13.- Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Apéndice de

Jurisprudencia 1917-1985. Primera Parte. Pag. 73.

- 14.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Pag. 114.
- 15.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Pag. 29.
- 16.- Wilbert M. Cambranis C.: "La Garantía de Libre Acceso a la Jurisdicción". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1987. Pag. 34.
- 17.- José Ovalle Favela: "Documento Probatorio". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. México 1985. Pag. 344.
- 18.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985". Cuarta Parte. Pag. 13.
- 19.- Ignacio Burgoa Orihuela. Op. Cit. Pag. 521.
- 20.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Primera Parte. Pag. 30.
- 21.- Samuel Antonio González Ruiz: "Derecho Subjetivo". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985. Pag. 206.
- 22.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Primera Parte. Pag. 31.
- 23.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Primera Parte. Pag. 31.
- 24.- José Fuentes García: "Garantías Constitucionales de la Jurisdicción". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición, México 1987. Pag. 15.
- 25.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Op. Cit. Cuarta Parte. Pag. 15.
- 26.- Gerardo Gil Valdivia: "El Artículo 17 Constitucional, el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos. Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial

Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987. Pag. 2.

- 27.- Samuel Antonio González Ruiz: "Derecho". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985. Pag. 113.

CONCLUSIONES:

Habiendo llegado al final de nuestro trabajo, del cual estamos concientes que padece deficiencias, a continuación pasamos a esgrimir nuestras conclusiones sobre su texto.

- 1.- Que la prevención o requerimiento es el acto procesal por medio del cual el juzgador previene a las partes contendientes o a cualquier tercero involucrado, para que realicen una determinada conducta, se abstengan de ella o proporcionen los elementos necesarios al proceso.
- 2.- Que la prevención, como figura esencial del proceso, ha sido reconocida y objeto de pronunciamiento por los distintos tratadistas en las diferentes ramas del derecho procesal.
- 3.- Que la figura de la prevención, como elemento esencial de todo proceso jurisdiccional, también ha sido y se encuentra regulada por los diferentes ordenamientos procesales incluyendo, principalmente, a la ley de amparo.
- 4.- Que la figura de la prevención, aplicada en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre tuvo lugar a su existencia, en torno a la demanda de nulidad, aun cuando durante su procedencia sufrió modificaciones hasta concluir con su eliminación con las reformas de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1° de enero de 1990.
- 5.- Que las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, que eliminan la prevención en torno a la demanda de nulidad, resultan injustificables porque, independientemente de las causas que le dieron origen y la finalidad que con ella se buscaba, su contenido atenta en perjuicio del gobernado en contra de diversas garantías individuales (del debido proceso legal, de igualdad, de legalidad, de audiencia y de impartición de justicia).
- 6.- Que las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación atentan contra el principio del debido proceso legal, porque impiden al juzgador del Tribunal Fiscal de la Federación, por acatamiento al principio diverso de legalidad, que prevengan al

demandante que aclare o corrija su demanda de nulidad.

- 7.- Que las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación atentan contra la garantía de igualdad, al no dar el mismo tratamiento jurídico a todas aquellas personas que tengan el carácter de demandante. Esto se refleja en consideración a que en la actualidad en el común de nuestros procesos (civil, laboral, mercantil y, en especial, el juicio de amparo) si existe la figura de la prevención en torno a las demandas irregulares u oscuras en favor de los accionantes y, por el contrario en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ya no se contempla ésta figura. Luego entonces, si tan demandantes son en aquellos procesos como en este otro es inconcebible que a los primeros se les conceda tal prerrogativa y a los segundos se les niegue.
- 8.- Que las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación vulneran la garantía de legalidad en perjuicio del gobernado, porque al eliminar el legislador la figura de la prevención del Código Fiscal de la Federación en torno a la demanda de nulidad, origina que el juicio de nulidad se convierta en un medio de defensa en el que se exigen formulismos excesivos y que, al final de cuentas, se convierta en una trampa procesal.
- 9.- Que las reformas a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación ingringen la garantía de audiencia, porque al eliminar la prevención del Código Fiscal en torno a la demanda de nulidad el legislador no contempla en sus ordenamientos legales las formalidades esenciales que debe regular todo proceso, haciendo nugatorio el derecho del gobernado de entablar verdaderamente un medio de defensa en el que, después de ser oído, pueda ser vencido.
- 10.- Que las reformas a que nos hemos referido atentan contra la garantía de impartición de justicia porque, con la desaparición de la prevención en torno a las demandas de nulidad oscuras o irregulares, se impide al común denominador de los gobernados para que por sí mismos acudan ante el Tribunal Fiscal de la Federación a demandar la ilegalidad de algún acto de autoridad hacendaria que les afecten su esfera jurídica. Esto se explica porque con el formulismo excesivo que refleja la eliminación de la prevención, solo los expertos en la materia fiscal pueden

entablar su demanda sin temor a equivocarse, atentando implícitamente contra el mismo derecho que tenemos el común de los particulares, ya que nuestra escasa cultura jurídica nos impide realizar una demanda que, desde su presentación, cumpla con todos y cada uno de los requisitos de ley y sin tener la posibilidad posterior de subsanar alguna irregularidad o deficiencia; por tanto, ésto constituye una denegación de justicia cubierta en un manto de legalidad.

- 11.- Que el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional encargado de vigilar la legalidad de los autos de la autoridad hacendaria, debe abstenerse de aplicar el excesivo rigorismo de las reformas de los artículos 208 y 209 y prevenir al demandante, en aras del respeto a las garantías individuales del gobernado, para que corrija o aclare su demanda de nulidad cuando ésta sea oscura o irregular.

RECOMENDACIONES.-

- 1.- Que la prevención debe ser eliminada por el Código Fiscal de la Federación, en torno a la oscuridad o irregularidad de la demanda de nulidad, únicamente tratándose del señalamiento del acto reclamado y de la expresión de agravios, quedando subsistente para todos los demás supuestos que contemplan los artículos 208 y 209 del mismo ordenamiento.
- 2.- Que si la intención del legislador para desaparecer la prevención en el juicio de nulidad, en torno a la demanda de nulidad, fue motivada por la dilatación en la substanciación y terminación de los juicios, los plazos para presentar la demanda y su contestación deben reducirse considerablemente.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Adame Goddard Jorge: "Justicia". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.. Tomo V. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1985.
- 2.- Adame Goddard Jorge: "Principios Generales del Derecho". Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.. México 1984.
- 3.- Aguilar Ortiz Germán: "Efectos de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su Cumplimiento". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI.
- 4.- Arilla Bas Fernando: "Manual Práctico del Litigante". Editorial Kratos, S.A. de C.V.. 11a. Edición. México 1980.
- 5.- Arrieta Calderón Gonzalo: "La Reforma Judicial y la Justicia Administrativa". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1987.
- 6.- Arreola Ortiz Leopoldo Rolando: "Hacia un Código Procesal Fiscal". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II.
- 7.- Arreola Ortiz Leopoldo Rolando: "El Tribunal Fiscal de la Federación y los Obstáculos en su Impartición de Justicia". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI.
- 8.- Burgoa Orihuela Ignacio: "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A.. Vigésimo Sexta Edición. México 1989.
- 9.- Burgoa Orihuela Ignacio: "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A.. Séptima Edición. México 1972.
- 10.- Caballero Cárdenas José Luis: "La Justicia Contencioso Administrativa con Especial Relación a la Competencia de los Respectivos Tribunales Locales". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. La Reforma Judicial 1986-1987. Editorial Porrúa, S.A. Primera

Edición. México 1987.

- 11.- Cambranis C. Wilbert M.: "La Garantía de Libre Acceso a la Jurisdicción". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.. Primera Edición. México 1987.
- 12.- Carpizo Jorge: "Las garantías Individuales". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones de U.N.A.M.. Tomo IV. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985.
- 13.- Cortina Gutiérrez Alfonso: "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II.
- 14.- De la Rosa Vélez Ricardo Sergio: "La Prueba en el Procedimiento Contencioso, Consideraciones Generales". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI.
- 15.- De Silva y Nava Carlos: "Los Recursos de Revisión y de Revisión Fiscal y el Juicio de Amparo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II.
- 16.- Díaz Olivares Armando: "Evolución y Transformación de la Justicia Administrativa en México". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 13. Tercera Epoca. Enero 1989.
- 17.- Esquivel Camacho Victorino: "Demanda Irregular. Reforma del Artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación de 31 de Diciembre de 1984". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI.
- 18.- Ferral Arce Humberto: "La Caducidad de la Instancia, Reglamentada en el Código Fiscal de la Federación". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II.
- 19.- Fuentes García José: "Garantías Constitucionales de la Jurisdicción". Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987.
- 20.- Gil Valdivia Gerardo: "El Artículo 17 Constitucional, el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos. Las Nuevas Bases Constitucionales

y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987.

- 21.- Gómez Lara Cipriano: "Teoría General del Proceso". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Octava Edición. México 1990.
- 22.- González Ruiz Samuel Antonio: "Derecho". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 23.- González Ruiz Samuel Antonio: "Derecho Subjetivo". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 24.- González Ruiz Samuel Antonio: "Legalidad". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Tomo VI. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 25.- Humphrey Salinas Arturo: "Formulario de Instancias, Defensas, Recursos y Juicios, de Indole Fiscal". Editorial Themis. Cuarta Edición. México 1984.
- 26.- Landeros Alamo Francisco: "Semblanza del Tribunal Fiscal de la Federación y de sus Primeros Integrantes". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo II.
- 27.- Lanz Cárdenas Fernando: "Recursos Fiscales". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de U.N.A.M. Tomo VII. Editorial Porrúa, S.A.. México 1985.
- 28.- Martínez López Luis: "Derecho Fiscal Mexicano". Editorial Ecasa. Cuarta Edición. México 1979.
- 29.- Martínez Rosaslanda Sergio: "Pensamiento de José López Portillo sobre la Justicia Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo I.
- 30.- Martínez Rosaslanda Sergio: "El Contencioso Administrativo". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años. Tomo III.
- 31.- Ovalle Favela José: "Derecho Procesal Civil". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. Segunda Edición. México 1987.

- 32.- O valle Favela José: "Documento Probatorio". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.
- 33.- Ponce Gómez Francisco: "Los Principios Procesales Aplicados al Juicio de Nulidad". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca. Marzo 1989.
- 34.- Rodríguez y Rodríguez Jesús: "Denegación de Justicia". Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones U.N.A.M. Tomo III. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1985.
- 35.- Serrano Robles Arturo: "Manual del Juicio de Amparo". Suprema Corte de Justicia de la Nación. Editorial Themis. Primera Edición. México 1989.
- 36.- Zamora Pierce Jesús: "Derecho Procesal Mercantil". Editorial Cárdenas. México 1986.

LEGISLACION

- 1.- Código de Comercio. Editorial Themis.
- 2.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V.
- 3.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.
- 4.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa.
- 5.- Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, S.A.
- 6.- Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade, S.A.
- 8.- Ley de Amparo. Editorial Porrúa, S.A.
- 9.- Ley Federal de Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.
- 10.- Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial

Themis.

- 11.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa.
- 12.- Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación del INFONAVIT. Editorial Themis.
- 13.- Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Editorial Themis.

INFORMES Y JURISPRUDENCIAS

- 1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Primera Parte.
- 2.- Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Tercera Parte.
- 3.- Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Cuarta Parte.
- 4.- Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Informe 1986". Segunda Parte.
- 5.- Tribunal Fiscal de la Federación: "Cuarenta y Cinco Años". Tomo III.
- 6.- Tribunal Fiscal de la Federación: "Informes 1987, 1988, 1989 y 1990".

DICCIONARIOS

- 1.- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Décimo Novena Edición.

OTROS DOCUMENTOS

- 1.- Diarios Oficiales de la Federación.
- 2.- Dictamen de la Cámara de Diputados 1989.
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Código Fiscal de la Federación y sus Reformas" Tomo II. Segunda Edición.