

246
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN**



**LA PREVENCION A LA DEMANDA
OSCURA O IRREGULAR
EN EL JUICIO DE NULIDAD**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

Hugolino Francisco Ortiz Santillán

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1992





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.

I N D I C E

PAGINA.

INTRODUCCION.....1

CAPITULO I

BREVES COMENTARIOS AL JUICIO DE NULIDAD

A).- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....3

 1.- Características.....12

 2.- Organización y Competencia.....14

B).- EL JUICIO DE NULIDAD.....23

 1.- Principios Básicos.....29

 a).- Litis entre Autoridad y Particular.....29

 b).- De la Actuación Escrita.....31

 c).- Principio de Igualdad Procesal.....32

 d).- Principio de Economía Procesal.....32

 e).- Intervención de Partes Legitimadas.....33

f).- Principio de Constitucionalidad.....	33
g).- Principio de Legalidad.....	33
h).- Principio de Adaptación al Proceso.....	35
i).- Principio de Adquisición Procesal.....	35
j).- Principio de Eficacia Procesal.....	35
k).- Principio de Impulso Procesal.....	36
l).- Principio de Publicidad.....	36
m).- Principio de Investidura Judicial.....	36
n).- Principio de Definitividad.....	37
ñ).- Principio de Formulismo Expreso.....	37

2.- Sistemas en el Ofrecimiento y Valoración de las Pruebas.....38

a).- Sistema Libre.....	38
b).- Sistema de Prueba Legal o Tasada.....	38
c).- Sistema Mixto.....	39
d).- Sistema Adoptado por el Código Fiscal de la Federación..	39

3.- Procedimiento.....40

a).- Demanda.....	40
b).- Del Auto Admisorio de la Demanda.....	44
c).- Contestación de la Demanda.....	47
d).- Los Incidentes.....	48
e).- Las Pruebas su ofrecimiento y desahogo.....	53
f).- Cierre de Instrucción.....	56
g).- Sentencia.....	56
h).- Recursos.....	62

CAPITULO II

LA PREVENCION A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR

A).- REGULACION ACTUAL EN NUESTRA LEGISLACION.....	64
1.- En la Ley de Amparo.....	65
2.- En el Código Federal de Procedimientos Civiles.....	69
3.- En al Ley Federal del Trabajo.....	72
4.- En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.....	73
5.- En el Código de Comercio.....	74
6.- En la Ley del Seguro Social.....	76
7.- En la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).....	78
8.- En la Ley Federal de Protección al Consumidor.....	80
9.- En la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	80
10.- En el Código Fiscal de la Federación.....	82
B).- OPINIONES DOCTRINALES.....	82
C).- LA JURISPRUDENCIA.....	101

CAPITULO III

LA PREVENCIÓN A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR EN EL JUICIO DE NULIDAD

A).- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....107

1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936.....108

2.- Código Fiscal de la Federación 1938.....109

3.- Código Fiscal de la Federación de 1967.....111

4.- Código Fiscal de la Federación de 1982.....115

B).- SUPRESIÓN A LA PREVENCIÓN A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR EN EL
JUICIO DE NULIDAD.....120

1.- La Práctica Desleal de los Particulares, como causa de la
Reforma.....126

2.- La Simplificación Administrativa como Causa de la Reforma ...130

CAPITULO IV

**ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA A LOS ARTICULOS 208 Y 209
DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1990**

A).- GARANTIA DE AUDIENCIA.....	140
B).- ANALISIS DE LA REFORMA A LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, FRENTE A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.....	149
C).- TESIS Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES.....	161
CONCLUSIONES.....	180
BIBLIOGRAFIA.....	184

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

Cuando decidí estudiar la carrera de Licenciado en Derecho, lo hice con la convicción de que a través del derecho se puede aspirar a la justicia y que por tanto, la mejor forma de que ésta fuera realidad, era respetar el derecho y hacerlo cumplir, porque consideraba que todas las normas legales tenían como finalidad la justicia, pero desconocía que en algunas ocasiones su finalidad es únicamente de carácter normativo y al convertirme en alumno, me di cuenta de la gran responsabilidad que su ejercicio implica, porque, no sólo se trata de aplicar las normas jurídicas invocándolas en cada caso, sino que, además es necesario que en la práctica cotidiana estemos muy atentos para vigilar que las leyes o actos de autoridad no trasgredan los principios y derechos que la constitución establece a favor de sus gobernados.

Siendo nuestra Constitución la Norma Fundamental sobre la que descansa todo nuestro sistema jurídico y que por ello ninguna ley o acto de autoridad válidamente puede estar o pasar por encima de sus principios y mandatos como son las Garantías Individuales y dentro de éstas, las de Igualdad, Libertad, Propiedad y sobre todo, las de Seguridad Jurídica, es élla a la que primero debe atender el legislador al momento de expedir, reformar o modificar una ley.

Dentro de las Garantías de Seguridad Jurídica, encontramos la de Legalidad, Audiencia y la que garantiza el derecho a la impartición de justicia de los gobernados. Estas garantías en su conjunto establecen que todo mexicano tiene derecho a que no se le prive de la vida, de sus posesiones, propiedades o derechos, sino mediante un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales el procedimiento.

De esta manera, el Poder Legislativo en las leyes que expide, debe cuidar que las mismas otorguen a los particulares la oportunidad de defenderse, en consecuencia, debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que establece la constitución; sin embargo, a veces esto no se cumple y ocasiona que al aplicarse la ley, vulnere principios y derechos constitucionales en perjuicio de los gobernados.

Al leer el Diario Oficial de la Federación, publicado el 28 de diciembre de 1989, con sorpresa descubrí que por reforma legislativa practicada a los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, se había suprimido en el Juicio de Nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, LA PREVENCIÓN A LAS DEMANDAS OSCURAS, IRREGULARES O INCOMPLETAS que desde la expedición de la ley de Justicia Fiscal de 1936, había previsto el Legislador para la admisión de la demanda en la tramitación de este Juicio y que en el resto de nuestro Sistema Procesal se encuentran perfectamente reguladas hasta la actualidad.

Por lo anterior, y considerando que una de las funciones del estado es precisamente IMPARTIR JUSTICIA, resolviendo por medio del derecho las controversias que se suscitan entre los particulares o bien, entre el Estado y los Particulares, de manera gratuita, pronta, completa e imparcial, consideré desde entonces y sostengo ahora, con la realización del presente trabajo, que la Reforma que practicó el legislador para suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, vulnera en perjuicio de los gobernados que acuden ante el Tribunal Fiscal de la Federación. en busca de impartición de justicia, la Garantía de Audiencia.

Por esta razón, decidí al elaborar la presente tesis, analizar si la citada reforma a la luz de la Garantía de Audiencia, cumple con los principios y mandatos que establece nuestra Constitución Política.

CAPITULO I

BREVES COMENTARIOS AL JUICIO DE NULIDAD.

A).- EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Aún cuando, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación suscitó diversas críticas y polémicas en relación a su existencia y naturaleza jurídica, podemos decir que hoy en día este Tribunal cuenta y goza de un prestigio adquirido en nuestro país y fuera de él, a través de su más de medio siglo de vida, resolviendo controversias entre autoridades y gobernados.

Fue a través de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que por primera vez en la historia jurídica de nuestro país, se crea en el ámbito del Poder Ejecutivo un organismo de carácter jurisdiccional, considerado por algunos como inconstitucional al romper la división de poderes establecida en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, conforme al que, TODO ORGANO ENCARGADO DE IMPARTIR JUSTICIA DEBIA FORMAR PARTE DEL PODER JUDICIAL.

Dicho Precepto Constitucional establece :

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación... etc...

Por esta razón, se consideraba que la existencia de un Tribunal

Administrativo implicaba la reunión de dos o más poderes en una sola persona; es decir, el Ejecutivo y el Judicial en materia administrativa en el Presidente de la República, cometiendo con ello una violación a la división de poderes como lo había sostenido Don Ignacio L. Vallarta, citado por el maestro Andrés Serra Rojas, quien argumentaba que :

"Aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contraría la legislación Federal", y agregó : " pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la constitución supuesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I del artículo 97 era de la incumbencia natural de los jueces."¹

En efecto, el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en nuestro país, a través de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal quebrantó la división de poderes que hasta ese momento, en forma nítida y clara, existía en nuestro sistema constitucional, al crear en el ámbito del Poder Ejecutivo una área jurisdiccional, diversa a la del Poder Judicial; a este respecto, el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, dice:

La justificación que se expuso por los creadores de ese tribunal, respecto de esta grave alteración constitucional fue que los tribunales que revisaran los actos de la administración pública, fueran tribunales especializados diferentes a los que, hasta ese entonces, integraban el poder

¹ Serra Rojas Andrés: " Derecho Administrativo ". Editorial Porrúa, S.A., Decimocuarta Edición. Tomo II. México 1988 Pág. 679.

judicial no pudiendo dejarse en manos de los tribunales comunes la aplicación de la justicia administrativa por tener ésta sus propias y especiales características.²

El anterior razonamiento, si bien sirvió para justificar formalmente la existencia de este nuevo organismo jurisdiccional dentro del sistema jurídico de nuestro país, no impidió que entre los juristas de aquél entonces, se despertaran serias dudas respecto de su constitucionalidad y autonomía.

Para resolver el problema de inconstitucionalidad del Tribunal, fue necesario reformar el artículo 104 constitucional, para adicionar un segundo párrafo a la fracción I, y así determinar que en los juicios en que la federación este interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias judiciales de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por leyes federales, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; y para resolver el problema de la autonomía, se estableció en la Ley de Justicia Fiscal:

Artículo 10.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley otorga.

El Tribunal Fiscal de la Federación dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

Y posteriormente, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación estableció:

² Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando: " El tribunal fiscal de la federación y los obstáculos en la impartición de Justicia. Ensayo Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años al Servicio de México. Tomo VI. Pág. 25.

Artículo 10. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena AUTONOMIA para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

No obstante los comentarios y dudas respecto de la constitucionalidad y autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, subsistieron y no fue sino hasta el año de 1987 en que por reforma practicada a los artículos 73 y 104 de la constitución se resolvieron estos aspectos.

A este respecto el maestro Emilio Margain Manautou en su libro "DE LO CONTENCIOSO DE ANULACION O DE ILEGITIMIDAD ":

"Todas las dudas que aún pudiesen existir con respecto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, desaparecieron con las reformas al art. 104 constitucional de 1967 y, sobre todo, con la reforma promulgada el 29 de julio de 1987, que adicionó la fracción XXIX-H al art. 73 y la fracción I-B del art. 104."³

En efecto, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, otorgaba la facultad de establecer en el ámbito del Poder Ejecutivo tribunales de carácter administrativo; facultad que se encontraba indebidamente ubicada en este precepto, y por esta razón fue necesario reformar esta disposición para establecer la fracción I-B, en lugar de los cuatro párrafos que contenía, así como establecer en el artículo 73 la fracción XXIX-H, la facultad del Congreso de la Unión de expedir la

³ Margain Manautou, Emilio: "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad." Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1991. Págs. 65 y 66.

legislación necesaria para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía y de esa manera asegurar la Constitucionalidad de este organismo jurisdiccional.

Dichos preceptos constitucionales establecen:

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

I.-

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XIII-H del Artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las Leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de la resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

II.-

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad :

...XIII-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas

para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX.-

Por lo que respecta a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, ya no existen dudas sobre el particular; sin embargo, algunos se preguntan si las disposiciones legales garantizan la autonomía requerida para un organismo jurisdiccional de esta naturaleza.

En relación a esto, el magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz señala:

... no se encuentra totalmente garantizada la imparcialidad de la actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que subsisten, aún, elementos que en ocasiones han actuado como perturbadores de esa imparcialidad, y que pudieran llegar a anularla toda vez que su manejo depende, en último término, de los criterios subjetivos con que se conduzca el titular del Poder Ejecutivo.⁴

Los principales elementos o circunstancias que pueden influir en las decisiones del Tribunal, en demérito de su autonomía y en perjuicio del principio de imparcialidad son :

- a).- El procedimiento para la designación de los magistrados.
- b).- La dependencia presupuestal del Tribunal.

Sobre el primer aspecto el licenciado Iván Rueda Heduán, comenta:

El Tribunal Fiscal de la Federación conforme al art. 1o. de su

⁴ Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Ob. Cit. Pág. 26.

Ley Orgánica está dotado de plena autonomía, no dependiendo de ninguno de los Poderes Federales, lo cual asegura en principio la imparcialidad de sus fallos; sin embargo, existen circunstancias que ameritan tal imparcialidad.

En primer término, es el Presidente de la República (cuyos actos en el ramo de hacienda han de ser juzgados), quien nombra a los magistrados de dicho tribunal, mediante el requisito formal de que el Senado de la República haga la ratificación correspondiente. De hecho la proposición de nombramientos proviene de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y es efectuada a favor de personas afines a los intereses hacendarios.

Por otra parte, los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación no son inamovibles, teniendo su nombramiento una duración de seis años.⁵

El magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, respecto al procedimiento para la designación y ratificación de los magistrados comenta:

El hecho de que la ratificación del magistrado esté en manos del Titular del Poder Ejecutivo y de que éste normalmente delegue esa atribución en funcionarios que se encuentran vinculados a la actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal, crea en el ánimo del juzgador un estado de preocupación en torno a las consecuencias de su actuación, al considerar que una resolución contraria a los intereses del Poder Ejecutivo,

⁵ Rueda Heduán, Iván. " CRITICA AL CONTENCIOSO FISCAL FEDERAL." Ensayo. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer número extraordinario. México 1978. pág. 408.

cuando el asunto es de importancia, puede ser factor de molestia en los altos círculos hacendarios y, aunque esto no llegue a suceder en la realidad, el simple hecho de que se sepa que son tales los funcionarios los que deben dar el visto bueno en el caso de las ratificaciones, provoca que juzgadores, no muy convencidos de sus convicciones personales respecto del valor de la imparcialidad y de la justicia, vean flaquear su ánimo hasta el grado de llegar a modificar su criterio y emitir un fallo contrario a sus convicciones íntimas, pero conveniente para su interés.⁶

También comenta el propio Magistrado que:

La ambigüedad en la forma de seleccionar a los magistrados produce desazón en aquellos secretarios con aspiraciones a tales cargos, y desaliento en su trabajo al comprender que su capacidad y esfuerzo no son tomados en consideración, y que en la mayoría de las veces, ni siquiera existe el canal adecuado para que puedan ser oídos.

Con el tiempo este proceso de desilusión culmina normalmente con el abandono de la Institución por parte de los Secretarios más capaces, los cuales parten en busca de mejores oportunidades, o bien, caen en la apatía hacia el trabajo realizado, convirtiéndose en los clásicos burócratas.⁷

La segunda circunstancia, por la que no resulta plena la autonomía del Tribunal Fiscal, consiste en el control presupuestal que sobre él ejerce la administración pública (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), al pertenecer a su ámbito de competencia; sobre este particular, también el Magistrado Arreola Ortiz comenta:

⁶ Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando. Ob. Cit. Pág. 36.

⁷ Idem. anterior. Pág. 37.

El hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra ubicado formalmente en el ámbito administrativo de la Secretaría de Hacienda, provoca que en múltiples ocasiones su política doméstica no concuerde con los objetivos específicos de la Secretaría de Estado, o simplemente que lo relativo al tribunal sea tomado con apatía e indiferencia al no encuadrar dentro de ninguna de las funciones básicas (recaudaciones y control de contribuyentes normalmente), de la Secretaría; pudiendo pensarse, inclusive, que para algunos funcionarios de Hacienda, el desconocimiento de la función del Tribunal Fiscal de la Federación los lleva a ver en él una dependencia que únicamente sirve para obstaculizar la vida de la Secretaría.⁸

Este control, radica en una subordinación, desde el punto de vista administrativo y económico, al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Hacienda. El hecho de que administrativamente el Tribunal se encuentre ubicado formalmente en el ámbito de la Secretaría de Hacienda, sin que sea uno de los objetivos de esta dependencia la impartición de justicia, altera la naturaleza jurídica del Tribunal; pues 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, y en este caso, el interés de la Secretaría es recaudar.

Por estas razones, el Tribunal Fiscal de la Federación ha cambiado radicalmente el sentido de sus resoluciones, pues en épocas pasadas las dictadas a favor del particular alcanzaban aproximadamente un 70% y en la actualidad sólo entre el 50% y el 40%⁹ aplicando en lo general las mismas disposiciones legales.

⁸ Arreola Ortíz, Leopoldo Rolando. Ob. Cit. Pág. 30.

⁹ Tribunal Fiscal de la Federación: Informe 1987. Pág. 220. Informe 1988. Pág. 37. Informe 1989. Pág. 83. Informe 1990 Pág. 133.

En conclusión, excluyendo los aspectos a que hemos hecho referencia podemos decir, que el Tribunal Fiscal de la Federación goza hoy en día de plena independencia y autonomía para dictar sus resoluciones tanto desde el punto de vista formal como jurisdiccional.

1.- CARACTERISTICAS.

Conforme a las disposiciones legales que sustentaron la creación de este Tribunal y a las que actualmente lo rigen; así como, a la interpretación jurídica de que han sido objeto sus normas, podemos decir, que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

- a).- Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.
- b).- Es un Tribunal autónomo, por disposición de su Ley Orgánica aún cuando, está colocado en el marco del Poder Ejecutivo.
- c).- Es un Tribunal de derecho, en tanto que el Código Fiscal de la Federación en su "art. 237 señala Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho,...etc."
- d).- Es un Tribunal de competencia limitada; es decir, su competencia debe circunscribirse a los casos señalados en su Ley Orgánica.
- e).- Es un Tribunal de justicia delegada, en virtud de que desde su nacimiento con la Ley de Justicia Fiscal se estableció:

El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la

dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hace. En otras palabras; será un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.¹⁰

f).- Es un Tribunal de anulación y no de plena jurisdicción: su función es la de declarar la nulidad o reconocer la validez de los actos realizados por la autoridad, dentro de la competencia que su Ley orgánica establece: es decir, este Tribunal no puede emitir resoluciones para hacer cumplir sus fallos, pues ello es competencia de un Tribunal de plena jurisdicción, sobre el particular, la jurisprudencia del Tribunal ha establecido:

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- La naturaleza jurídica del procedimiento que ante él se desarrolla, es simplemente la de un contencioso de anulación y no de plena jurisdicción.¹¹

No obstante, algunos tratadistas dicen que, cuando resulta cierto que se viola la Ley aplicada, el Tribunal no se concreta a declarar la nulidad de la resolución, sino que además señala las bases conforme a las cuales la autoridad debe resolver, actuando entonces como un Tribunal de plena jurisdicción; a este respecto, el maestro Emilio Magain Manautou, expone:

¹⁰ Ley de Justicia Fiscales de 1936. Exposición de motivos.

¹¹ Tribunal Fiscal de la Federación: Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1991. Págs. 12.

Ante el Tribunal Fiscal el juicio es de ilegitimidad, violación de la Ley con la resolución emitida; en cambio, ante los Jueces de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción, sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de garantías individuales.

El hecho de que el Tribunal Fiscal recoja algunas características del tribunal de plena jurisdicción no le quita su naturaleza de tribunal de anulación, sino que ello le permite una mejor impartición de la justicia administrativa.¹²

2.- ORGANIZACION Y COMPETENCIA.

En cuanto a su organización y competencia, en los términos de su Ley Orgánica, el Tribunal Fiscal de la Federación está formado por:

- a).- SALA SUPERIOR; Y
- b).- SALAS REGIONALES

La Sala Superior se integra por nueve magistrados, pero puede sesionar con sólo seis de sus miembros, y sus resoluciones se toman por mayoría de votos presentes; excepto para fijar o modificar la jurisprudencia, pues en este caso se requiere que cada una de las tres sentencias en que se sustente la misma tesis, cuente cuando menos con el voto de seis de sus miembros en el mismo sentido.

Conforme a lo que dispone la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Sala Superior es competente para conocer de los siguientes asuntos:

¹² Margain Manautou, Emilio: " De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad " Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1991. Pág. 8.

Artículo 15.- Es competencia de la Sala Superior:

- I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;
- II.- Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación;
- III.- Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley;
- IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, y en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;
- V.- Resolver los conflictos de competencia que susciten entre las Salas Regionales, y
- VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

Además la Sala Superior tiene las atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer:

Artículo 16.- Son atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

- I.- Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien lo será también de la Sala Superior;
- II.- Señalar la Sede de las Salas regionales;
- III.- Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia;
- IV.- Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo;
- V.- Dictar las medidas...etc.
- VI.- Fijar y cambiar de adscripción...etc.
- VII.- Conceder licencia...etc.
- VIII.- Nombrará al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los Secretarios y Actuarios del Tribunal y a los Peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;
- IX.- Acordar el nombramiento,...etc.
- X.- Conceder Licencia a los Magistrados hasta por un mes...etc.
- XI.- Expedir el Reglamento Interior...etc.
- XII.- Designar...etc.
- XIII.- Las demás que establezcan las Leyes.

El procedimiento para nombrar magistrado, tanto de la Sala Superior, como de las Salas Regionales; así como, los requisitos que deben de cumplir los aspirantes a tan importante encomienda como es la de impartir justicia, se encuentran regulados por los artículos 3o. y 4o., de la Ley Orgánica del Tribunal.

Dichos precepto legales disponen:

Artículo 3.- El Presidente de la República, con aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal; al hacer la designación se señalará si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la ley. Los magistrados podrán ser nombrados para períodos subsiguientes, etc. Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable a los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

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

Artículo 4.- Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años de edad, el día de su designación, de notoria buena conducta, licenciado en derecho, con título registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal.

Las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una, para sesionar, requiere de la presencia de todos sus miembros que tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, y la competencia territorial de cada una de las Salas la determina la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, al Establecer:

Artículo 21.- El territorio nacional, para efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:

- I.- Del Noroeste, con Jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II.- Del Norte - Centro, con Jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI.- De Hidalgo - México, con Jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII.- Del Golfo - Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII.- Del Pacífico - Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X.- Peninsular, con jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

En cada una de las regiones existe una Sala Regional, con excepción de la Hidalgo - México que cuenta con dos y la Metropolitana que tiene seis, asimismo, el artículo 24 establece las reglas para la determinación de la competencia jurisdiccional de las Salas, misma que incluso ha sido objeto de jurisprudencia por parte del Tribunal Fiscal de la Federación.

SALAS REGIONALES. SU COMPETENCIA EN RAZON DEL TERRITORIO.- De conformidad con lo dispuesto por el art. 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales sólo pueden conocer por razón del territorio de resoluciones dictadas por autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción, así como de los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias por tanto, si una Sala Regional se pronuncia sobre la legalidad de una resolución emitida por una autoridad fiscal que no tiene su sede en su jurisdicción y en su contra la autoridad afectada interpone recurso de revisión, dicho recurso resulta procedente para revocar la sentencia recurrida y ordenar la remisión de los autos a la sala Regional Competente.¹³

Al ser publicada la Ley de justicia Fiscal de 1936, que dio origen

13 Incidente de Incompetencia núm. 9/B2. Revista del Tribunal Fiscal correspondiente al mes de octubre 1985. Pág. 536.

al Tribunal Fiscal de la Federación, estableció de manera clara y precisa la competencia sobre la cual debía ejercer este Tribunal su función, habiéndose determinado como tal única y exclusivamente la materia tributaria, sin embargo, con el paso del tiempo esta competencia se ha venido extendiendo, de tal suerte que en la actualidad el ámbito de sus facultades jurisdiccionales controla otros actos de la administración pública.

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 diversifican de manera considerable, de tal manera que su rectoría en la actividad económica y financiera requiere 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 a un órgano de control jurisdiccional como lo es, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo anterior, la actual Ley Orgánica del Tribunal establece la competencia sobre la que debe versar su actividad jurisdiccional, al disponer:

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

Cuando el interesado afirme para fundar su demanda, que le corresponda 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 a la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquías, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de

contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII.- Las que constituyen 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 requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros y,

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

Debido a la amplia competencia con que en la actualidad cuenta nuestro Tribunal Fiscal, se ha llegado a pensar en la creación de un Código Fiscal Administrativo, en sustitución del actual Código Fiscal de la Federación, a fin de que sea acorde con la regulación de los actos administrativos sobre los que actualmente tiene competencia el Tribunal Fiscal para conocer de su legalidad, puesto que hoy en día este órgano de control jurisdiccional ha rebasado la competencia exclusivamente fiscal con que fue creado, como se desprende de la lectura del artículo 23 de su Ley Orgánica.

A este respecto, el Magistrado Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, dice que:

El Tribunal Fiscal de la Federación es probablemente el organismo jurisdiccional más dinámico que ha existido en la historia del Derecho Mexicano. Su crecimiento y transformación sólo es comparable con la propia transformación del país, por

ello resulta verdaderamente trascendente conocer su naturaleza en el momento actual, para poder preveer su desarrollo futuro, y que éste resulte acorde con las necesidades jurídicas del Estado Mexicano. Es menester pues, tener cabal comprensión de lo que este organismo representa y el papel histórico que tiene reservado. Percatarse de que ha dejado de ser un simple Tribunal Administrativo para convertirse en una institución a punto de transformar su competencia en toda una jurisdicción sólo equiparable a las esferas jurisdiccionales del poder judicial en sus campos locales y federales. Esta transformación iniciada por el propio Poder Ejecutivo a través de su programa de desconcentración, creará con el tiempo una área jurisdiccional tan extensa como la del Poder Judicial a nivel Constitucional.

Por ello, es necesaria la transformación del propio Tribunal Fiscal a efecto de adecuarlo a su nueva función, eliminarle las limitaciones de origen y convertirlo en un verdadero Tribunal Administrativo capaz de cumplir con los requerimientos tanto presentes como futuros, que una Administración Pública y una Sociedad Activa demandarán.¹⁴

B).- EL JUICIO DE NULIDAD.

Conocemos como "JUICIO DE NULIDAD" al procedimiento Contencioso Administrativo, que establece el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación; y a este respecto ya hemos visto en el punto anterior, cómo la creación del Tribunal Fiscal de la Federación despertó acalorados debates y

¹⁴ Arreola Ortiz, Leopoldo Rolando " La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la federación." Ensayo. Tribunal Fiscal de la federación. Cuarenta y cinco años al Servicio de México. Tomo II. PÁg. 196.

discusiones sobre su naturaleza jurídica y constitucional. Lo que también dio origen a grandes polémicas para analizar si las resoluciones que emitiera este Organismo Jurisdiccional 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 que le dio 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 señalado.

Los Códigos Fiscales de la Federación han recogido esta postura de la Ley de Justicia Fiscal al ratificar, tanto los de 1938 y 1966 como el último de 1982, que el Tribunal Fiscal de la Federación solamente cuenta con la facultad de decretar la nulidad o ilegitimidad de una resolución impugnada, lo que generó diversas críticas tanto de litigantes, como de estudiosos del derecho procesal fiscal; pues, argumentaban inseguridad jurídica en las resoluciones del Tribunal, 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 este hecho no impedía que la administración pública llevara a cabo la ejecución de sus actos, tratándose de actos positivos, o de seguir una actitud renuente frente a la resolución del Tribunal Fiscal; consecuentemente el particular no veía realizado en plenitud el principio de obtener una real y verdadera impartición de justicia, fue necesario establecer que el juicio de amparo era 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, como lo dispuso la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la siguiente Jurisprudencia:

TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE

EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las Sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las Sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho Órgano carece legalmente de medios coercitivos para preveer el cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el Órgano administrativo actúe con arreglo a la Ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el cumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violación a los art. 14 y 16 Constitucionales.¹⁵

Este camino, de acudir el gobernado al juicio de amparo para obligar

15 Poder Judicial de la Federación: Tesis Ejecutorias 1917-1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tercera parte segunda sala Méx. 1985 Págs. 656 y 657.

a la autoridad administrativa a acatar las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, tuvo lugar por casi toda la vida del Tribunal. Fue hasta el año de 1988 cuando, por reforma al Código Fiscal de la Federación, se estableció como medio de permitir al Tribunal Fiscal ejecutar sus sentencias el llamado recurso de queja, que se encuentra regulado por el artículo 239 TER. del Código Fiscal de la Federación, que al efecto señala:

Artículo 239 TER. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

- I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado;...etc.
- II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor,...etc.
- III.- En caso de que haya repetición del acto anulado la Sala hará la Declaratoria correspondiente,...etc.
- IV.-
- V.-
A quien promueva una queja frívola e improcedente, se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

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 plena jurisdicción, se recurrió en gran medida a lo que en materia de amparo la ley establece para su recurso de queja; pues en la misma también se señala:

Artículo 95.- El recurso de Queja es procedente:

I.- Contra los autos dictados por los jueces de Distrito o por el Superior del Tribunal a quien se impute la violación reclamada, en que admitan demandas notoriamente improcedentes;

II.- Contra las autoridades responsables, en los casos a que se refiere el artículo 107 fracción VII de la Constitución Federal, por exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado;

III.- Contra las mismas autoridades, por falta de cumplimiento del auto en que se haya concedido al quejoso su libertad bajo caución conforme al artículo 136 de esta ley;

IV.- Contra las mismas autoridades, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia dicta en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII y IX, de la Constitución Federal, en que se haya concedido al quejoso el amparo;

V.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, el Tribunal que conozca o haya conocido del juicio conforme al artículo 37, o los Tribunales

Colegiados de Circuito en los casos a que se refiere la fracción IX del artículo 107, de la Constitución Federal respecto de las quejas interpuestas ante ellos conforme al artículo 98;

VI.- Contra las resoluciones que dicten los jueces de Distrito, o el superior del tribunal a quien se impute la violación en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta ley, durante la tramitación del juicio de amparo o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión conforme al artículo 83 y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; o contra las que se dicten después de fallado el juicio en primera instancia, cuando no sean reparables por las mismas autoridades o por la Suprema Corte de Justicia con arreglo a la ley;

VIII.- Contra las autoridades responsables, con resolución a los juicios de amparo de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, cuando no provean sobre la suspensión dentro del término legal o concedan o nieguen ésta; cuando admitan las que no reúnan los requisitos legales o que puedan resultar insuficientes; cuando nieguen al quejoso su libertad caucional en el caso a que se refiere el artículo 172 de esta ley, o cuando las resoluciones que dicten las autoridades sobre la misma materia, causen daños o perjuicios notorios a alguno de los interesados;

IX.- Contra actos de las autoridades responsables, en los

casos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en amparo directo, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso;

X.- Contra las resoluciones que pronuncien los jueces de Distrito en el caso previsto en la parte final del artículo 105 de este ordenamiento.

XI.- Contra las resoluciones de un juez de Distrito o del superior del Tribunal responsable, en su caso, en que concedan o nieguen la suspensión provisional.

La diferencia entre el recurso de queja en materia de amparo y el recurso de queja en materia fiscal, estriba más que nada en que este último no tiene lugar contra los actos negativos de la autoridad administrativa, es decir, contra los actos que implican un total silencio de la autoridad.

1.- PRINCIPIOS BASICOS.

En el juicio fiscal JUICIO DE NULIDAD , están presentes diversos principios procesales, de los que sólo señalaré a continuación algunos que considero son importantes:

a).- Litis entre autoridad (ESTADO) y particular (GOBERNADO).

Aún cuando hasta nuestros días el campo del Derecho Fiscal no tiene plenamente definida su materia de estudio, sabemos que en su seno se originan las controversias entre la autoridad hacendaria, como parte del ente colectivo llamado Estado, por un lado, y el particular en su calidad de gobernado, por el otro. Al ser este último el sujeto pasivo de la relación tributaria que emana constitucionalmente de lo que dispone la fracción IV del

artículo 31 de nuestra Constitución General, y en ese entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido la materia fiscal, de la siguiente manera :

La materia fiscal versa y se integra por el conjunto de disposiciones jurídicas, criterios doctrinales y jurisprudenciales que 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.¹⁶

En efecto, como consecuencia de la existencia de los tributos, derivada de la obligación constitucional de contribuir al gasto público, surgen a la vida del gobernado una gran diversidad de leyes impositivas, imponiéndole cargas fiscales que en nuestro sistema jurídico se clasifican en : Impuestos, Derechos, Aportaciones de Seguridad Social, Contribuciones de Mejoras; como lo define el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2o.

Conforme a lo anterior, y entendiendo que las leyes fiscales son aquellas que establecen impuestos y señalan la manera de recaudarlos por parte del estado, esto nos conduce a que en algunas ocasiones los Organos del Estado encargados de recaudar y administrar los ingresos públicos ordinarios, realizan determinados actos administrativos contraviniendo a la propia ley, y en perjuicio del particular gobernado, en su carácter de contribuyente y en consecuencia pagador de los gastos públicos.

Como puede verse, el origen de la litis entre la autoridad y el particular proviene de la aplicación de las leyes fiscales, 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

16 Suprema Corte de Justicia de la Nación: Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985. Tercera parte. Segunda Sala Pág. 460.

autoridad hacendaria y el particular, nos demuestre que su campo de jurisdicción se ha ido ampliando con el paso del tiempo, en relación con el que originalmente fue creado a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta comprender actualmente no sólo las controversias en materia fiscal, sino también otras no tan fiscales establecidas en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que en el punto anterior comentamos.

Se considera que la controversia se da entre particular y gobernado, porque precisamente este medio de control de la legalidad se instauró con el propósito de regular los actos de la autoridad fiscal frente al particular; tan es así, que el propio artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señala que las partes en el juicio de nulidad son el actor o demandante y el demandado, precisando que tiene este último carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada.

b).- De la actuación escrita.

A este respecto, Don Alfonso Cortina Gutiérrez señala que:

Según la Ley de Justicia Fiscal, no modificada en los Códigos de 1938 y 1966, el procedimiento es oral. En un principio, por el número inicial relativamente pequeño de juicios, se pudo seguir en forma estricta la oralidad del procedimiento. Ahora, sin embargo, y ya desde hace muchos años, la oralidad es una ficción y, como en el sistema francés, EL JUICIO SE DESARROLLA EN FORMA ESCRITA.¹⁷

Efectivamente, en la actualidad nuestro Código Fiscal de la Federación en diversos preceptos señala esta característica del Juicio de Nulidad, al establecer :

¹⁷ Cortina Gutiérrez, Alfonso: " 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. Pág. 343.

Artículo 197.-..., en el ESCRITO inicial de la demanda deberá consignar un representante común...

Artículo 207.- La demanda se presentará por ESCRITO...

Como puede observarse, nuestro Código Fiscal de la Federación es contundente al establecer la actuación escrita, especialmente por lo que dispone en su artículo 207.

c).- Principio de Igualdad Procesal.

Este principio consiste en que las partes contendientes en un proceso fiscal, deben tener el mismo trato y oportunidades para hacer valer sus derechos; sin embargo, en algún tiempo el Código Fiscal de la Federación a través de los artículos 240 y 242 establecía una protección más amplia a la autoridad, pues para combatir las resoluciones contaba con el recurso de revisión ante la Sala Superior del Tribunal, por un lado, y por el otro con el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto se resolvió con las reformas hechas a dichos preceptos legales, publicadas el 5 de enero de 1988, mediante las que subsistieron estos recursos por el de revisión y se le asignó a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para conocer de este recurso.

d).- Principio de Economía Procesal.

Este principio no se encuentra definido en nuestro Código Fiscal, sin embargo, no es necesario ya que nuestra Constitución en su artículo 17 establece que la justicia debe ser pronta y expedita. En el Juicio de nulidad, este principio resulta cierto, aún cuando expresamente no se señale, si consideramos que su tramitación en la mayoría de los casos es más breve que en otras materias, como la civil, la mercantil.... etc.

e).- Intervención de partes legitimadas

En el juicio de nulidad tiene vigencia este principio y se encuentra perfectamente regulado conforme a lo que dispone el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación al señalar que, ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procede la gestión de negocios y que, quien promueve en nombre de otro, debe acreditar que le fue otorgada la representación mediante el poder notarial respectivo.

f).- Principio de Constitucionalidad.

Este principio es fundamental, y considerando que la sentencia fiscal es un acto del poder público que afecta a terceros, debe cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 16 de nuestra Constitución Política, en el sentido de estar debidamente fundada y motivada por hechos reales.

g).- Principio de la Legalidad.

Es una consecuencia del principio de constitucionalidad, y se refiere a que todas las sentencias del Tribunal Fiscal deberán estar debidamente apegadas al derecho y observar tanto la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual se amplía el concepto fundamental de la Sentencia, ya que no sólo se observa la Ley aplicable, sino también el magistrado podrá valorar e interpretar los hechos en términos jurídicos a efecto de fundar su fallo. Además, como lo dispone el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, existe la facultad de que en la propia sentencia se invoquen hechos notorios.

El propio artículo dispone que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados

y examinar en su conjunto los agravios o causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver las cuestiones planteadas efectivamente, sin cambiar los hechos en la demanda y en la contestación, en ese mismo sentido, se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, al establecer, que:

SUPLENCIA DE LA QUEJA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en vigor, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios; asimismo, agrega este numeral que no se podrán anular o nulificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

Del precepto legal antes mencionado se desprende que al emitir su sentencia la juzgadora debe apoyar las determinaciones que en la misma sostenga, únicamente en el estudio de los planteamientos que hubiese formulado el actor en su escrito de demanda y no en otras cuestiones ajenas a la litis, pues de actuar de esta manera indudablemente supliría la deficiencia de la demanda, lo que, según se ha visto, no se encuentra permitido.¹⁸

Como se puede ver, con la aplicación de este principio se logra ampliamente el respeto a la garantía de legalidad, al obligar a toda autoridad a que en el acto de molestia que emita en contra del particular, cumpla todas y cada una de las formalidades que para su validez exige la ley, reflejadas en su conjunto en la garantía de debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad, como lo señala el principio de constitucionalidad, además, este principio de legalidad llamado también de

¹⁸ Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años. Tomo II Pág. 938.

estricto derecho, se encuentra perfectamente reconocido por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, cuando establece que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda, es decir, lo que se pide es lo que se falla, no pudiendo existir suplencia de la deficiencia de la queja en ningún sentido.

El ex Magistrado Francisco Ponce Gómez, dice que el juicio de nulidad se rige y en él cobran vida principios procesales de trascendental importancia como son :

h).- 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 de la Federación dispone que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con su competencia se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine el propio Código.

i).- Principio de Adquisición Procesal.

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

j).- 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 conforme a lo que establece 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.

k).- Principio de Impulso Procesal e Iniciativa de las Partes.

El primero consiste en 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 a la demandada.

l).- 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.

m).- Principio de 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.

El artículo 29, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación recoge este principio, 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.

n).- 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.

Lo consagra 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 y que el propio dispositivo legal señala en sus diferentes fracciones, así como de aquellos en los que las diversas leyes le señalen competencia.¹⁹

ñ).- Principio del Formulismo Expreso.

Es propio del juicio fiscal y trata precisamente de causas determinadas y especificadas por la Ley, por las cuales una sentencia debe declarar como ilegal una resolución administrativa, es decir, se trata de las reglas de procedencia específica de anulación, como son : incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución, omisión de los requisitos formales, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, entre otros.

¹⁹ Ponce Gómez, Francisco: " Los Principios Procesales Aplicados al Juicio de Nulidad." Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Epoca, Marzo de 1987, Pág. 87 a 90.

2.- Sistemas en el Ofrecimiento y Valoración de las Pruebas.

Para fijar el valor, fuerza, alcance probatorio o grado de eficacia de los medios de prueba, existen cuatro sistemas definidos por los procesalistas como : sistemas de la prueba libre, de la prueba legal o tasada, mixto y de la sana crítica, tal y como los clasifica Don Flavio Galván Rivera en su ensayo " La Prueba en el Procedimiento Fiscal Federal."²⁰

Sólo haremos referencia a tres de ellos por ser los más comunes.

a).- Sistema Libre

Este descansa fundamentalmente en la confianza que se deposita en el juzgador, teniendo presente su integridad moral, preparación profesional, capacidad intelectual e imparcialidad, y se caracteriza porque los medios probatorios no están limitados por la ley, dando amplia libertad para ofrecer y admitir todas las pruebas que puedan crear convicción en el juzgador, lo que nos permite hoy en día, probar ante el juzgador la existencia de los hechos, materia de la controversia a través de cualquier medio que se tenga al alcance, con la única limitación de que se trate de medios lícitos.

Lo esencial de este sistema, es la facultad que tiene el juzgador de apreciar las pruebas sin traba legal alguna, sin estar vinculada la valoración del juzgador con algún criterio legal preestablecido por el legislador. La libertad de estimación de las pruebas es absoluta, personal, racional, de conciencia, sin impedimento alguno de carácter normativo.

b).- Sistema de Prueba Legal o Tasada

El Sistema de Prueba Legal o tasada, tratándose del ofrecimiento de

20 Galván Rivera, Flavio: " La Prueba en el Proceso Fiscal Federal" Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta años. Tomo VI. Pág. 244.

pruebas, el juzgador sólo debe admitir las que expresamente reconoce la ley, y darles el valor probatorio que la ésta les otorgue, siendo intrascendente el convencimiento personal que el juzgador obtenga de la actividad probatoria desplegada en juicio.

c).- Sistema Mixto

Es el adoptado hoy en día por la gran mayoría de las legislaciones procesales, es un sistema ecléctico, porque permite a las partes tener un principio de certeza jurídica en la valoración de las pruebas conforme a la ley y además concede al juzgador la libertad para graduar la eficacia de determinados elementos de convicción, según su prudente arbitrio, es decir, surge de la combinación de los dos sistemas anteriores, bien sea para el ofrecimiento y admisión o para la valoración de las pruebas.

d).- Sistema Adoptado por el Código Fiscal de la Federación

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 tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones."

Por otra parte, sólo concede valor probatorio pleno, de manera general y abtracta, a la confesión expresa de las partes, a las presunciones legales Jure et de Jure, a los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos y a los que constan en las actas formuladas con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades administrativas, dejando al prudente arbitrio de la Sala del conocimiento, la determinación del grado de eficacia probatoria de los demás elementos de convicción aportados en el juicio, así lo dispone el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, de lo que se desprende que en nuestro

juicio de nulidad opera el SISTEMA MIXTO en cuanto a valoración de las pruebas y el SISTEMA LIBRE en cuanto a su ofrecimiento.

3.- PROCEDIMIENTO.

a).- Demanda

El " Procedimiento Contencioso Administrativo ", previsto por el título VI del Código Fiscal de la Federación comienza a funcionar con la presentación de la demanda, pero este sencillo acto, es la base fundamental del procedimiento, porque en él se marcarán los lineamientos sobre los cuales se opondrán las excepciones por parte de las demandadas y finalmente serán los planteamientos en ella contenidos y probados los que se valorarán al momento de emitir la sentencia.

Gustavo A. Esquivel Vázquez, citando a Caravantes define el concepto de demanda en los siguientes términos:

Se entiende por demanda la petición que hace principalmente el actor al juez, con arreglo a la Ley sobre sus derechos en la cosa o a la cosa, para obtener lo que es suyo o se le debe, se llama demanda porque contiene una petición, libelo diminutivo del libro porque las fórmulas que la expresan, se expresa en un previo escrito.²¹

Por otra parte Victorino Esquivel Camacho, nos comenta que:

Independientemente de la conceptualización que se le pretenda dar al término "demanda", debemos entender como tal al

²¹ Esquivel Vázquez, A. Gustavo: "Demanda, Contestación de Demanda y Ampliación en el Código Fiscal de la Federación vigente en 1986." Ensayo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años. Tomo VI. Pág. 186.

documento que cumple previamente con los requisitos que establece la ley procesal para la demanda.

De ahí, el procedimiento contencioso administrativo que tiene por objeto dirimir las controversias suscitadas entre gobernados y administración pública federal, sobre la legalidad o validez de una resolución fiscal o administrativa, deberá iniciar con una demanda.

Así, el documento en donde se ejercita la acción por disposición expresa de la ley, debe reunir determinados requisitos para constituirse como demanda de nulidad, carácter último que se le da por la naturaleza propia de los actos administrativos en ella impugnados, no sólo los emitidos por la Administración Central, sino inclusive de la desconcentrada como pueden ser el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Infonavit.²²

Conforme a lo anterior, podemos decir que la demanda de nulidad con la que se inicia el Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra regulada entre otras disposiciones por los artículos 197, 208, 209, 210, 225 bis. y 242 del Código Fiscal de la Federación.

El primer numeral, establece las reglas conforme a las que se deberá nombrar un representante común, para el caso de que sean dos o más personas los demandantes. El artículo 207 señala que la demanda se debe presentar por escrito y ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y

22 Esquivel Canacho, Victorino; " Demanda Irregular Reforma del Art. 208, Último párrafo del Código Fiscal de la Federación del 31 de dic. de 1984". Ensayo. Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta Años. Tomo VI. Pág. 169.

cinco días siguientes a aquél en que surtió efectos de notificación la resolución.

Los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda se encuentran establecidos por el:

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 dan 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 tercer interesado, cuando lo haya.

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

Asimismo, el artículo 209 nos señala los documentos que se deben acompañar al escrito inicial de demanda, y las consecuencias jurídicas que produce el hecho de no adjuntar los documentos a que se refiere, al señalar 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 presentadas la demanda.", es de notarse el rigor con el que se tratan en este Código las disposiciones de mera formalidad, a las que se les da más importancia que a las cuestiones de fondo.

Debido a que el juicio de nulidad es un proceso de características especiales, se ha establecido, a través de lo que dispone el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de que en algunos casos el promovente pueda realizar una ampliación a su demanda:

Dicho precepto establece:

Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda,... 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 por el artículo 208 de este Código, siendo aplicable en lo conducente el último párrafo de dicho artículo. Así mismo se deberán adjuntar al escrito de ampliación de demanda, los documentos previstos en el artículo 209 de este Código,

excepto aquellos 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 en el incidente de objeción, indicando los razonamientos por los que en su concepto ésta resulta inadmisibile, los cuales serán decididos por la Sala del Conocimiento en la sentencia respectiva.

Por otra parte, el actor puede interponer el Recurso de Reclamación a que se refiere el artículo 242 del Código Fiscal, contra el auto que deseche la demanda, el cual se interpondrá ante la propia Sala Regional dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación.

b).- Del Auto Admisorio de la Demanda

Una vez presentada la demanda, el magistrado instructor, deberá analizar si existe alguna causal de rechazo de las previstas por el Código Fiscal de la Federación o si al estar bien sustentada y presentada conforme a derecho, es procedente su admisión dictando el auto de radicación respectivo. Las causales por las que es rechazada una demanda, se encuentran previstas por los artículos 199, 200, 202, 208 y 209 a los que a continuación me referiré.

Toda demanda deberá estar FIRMADA por quién la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso, imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, como lo dispone el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

La demanda deberá presentarse por la parte real y verdaderamente legitimada; es decir, no se admite la gestión de negocios como en otras ramas del derecho. Evidentemente si no se cumple con este supuesto, el magistrado instructor desechará la demanda, conforme lo que dispone el artículo 200 del invocado Código Fiscal, claro que se admite la representación legal en los términos de este mismo numeral.

Quizá la disposición más importante que el juzgador ha tomado en consideración para admitir o desechar una demanda, después de los requisitos establecidos en los artículos 208 y 209, es la contenida en el artículo 202 que señala las causales de improcedencia del juicio de nulidad.

El mencionado precepto legal, establece:

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 aquellos cuya interposición sea optativa;
- VII.- Conexos a otros que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que ocurran las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este código;
- VIII.- Que hayan sido impugnadas 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 existe 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 aún de oficio. "

Lo establecido por el último párrafo de este precepto legal, que confiere al magistrado la facultad de determinar la procedencia del juicio fiscal aún de oficio, se deriva de que tal circunstancia es de orden público.

c).- La Contestación de la Demanda.

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 cuarenta y cinco días siguientes al que se le notifique, agregando dicha disposición que se tendrá por conforme a la autoridad con los hechos que narre el actor, si no produce la contestación o ésta no se refiere a los hechos, al menos que tales hechos resulten desvirtuados por las pruebas rendidas o por hechos notorios.

El artículo 213 del Código Fiscal señala cuáles son los requisitos que se deben de cumplir al producir la contestación de la demanda, indicando que serán aplicables las reglas de la demanda a que se refiere el último párrafo del artículo 208; es decir, si la contestación no reúne todos los requisitos a que se refiere este precepto legal, se tendrá por no interpuesta.

El artículo 214 indica cuáles son los documentos que deben adjuntarse a la contestación de la demanda, así como a la contestación de la ampliación de demanda, observando además, lo que establecen los dos últimos párrafos del artículo 209.

El artículo 215 impide 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 artículo constriñe a la demandada a seguir dos caminos para contestar la demanda, 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 trata de una negativa ficta, so pena de correr el riesgo de no soportar la legalidad del acto. El segundo camino, consiste en que la autoridad puede invocar en juicio, que se encuentra totalmente de acuerdo con las pretensiones del demandante y lejos de invocar argumentos en su contra, se allana a la demanda o revoca la resolución, debiendo exhibir en juicio la revocación correspondiente.

d).- Los Incidentes

En términos generales podemos considerar que el juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación es muy breve, sin embargo, esta brevedad en el juicio a veces se ve obstaculizada por circunstancias eventuales que pueden dilatar el trámite del procedimiento y desde luego su resolución. 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.

Del artículo 217 al 229 del Código Fiscal de la Federación, se encuentran establecidos los diversos incidentes que pueden plantearse durante la tramitación del juicio de nulidad; de tal suerte, podemos decir que existen incidentes de previo y especial pronunciamiento e incidentes de tramitación normal.

El Código Fiscal de la Federación, establece como los incidentes de previo y especial pronunciamiento :

Artículo 217.- En el Juicio Contencioso Administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento :

I.- La incompetencia por razón del territorio;

II.- El de acumulación de autos;

III.- El de nulidad de notificaciones;

IV.- El de interrupción por causa de muerte o disolución;

V.- La recusación por causa de impedimento.

Podemos decir que un incidente de previo y especial pronunciamiento, es aquél que suspende el curso del juicio mientras no se resuelva, ya que afecta presupuestos procesales que se exigen para la validez del mismo; de esta manera, el propio código en su artículo 228 bis, preve que cuando se promueva algún incidente de los previstos en el artículo 217 se suspenderá el juicio principal hasta que se resuelva.

Incidente de Incompetencia por Razón del Territorio

Cuando se trató lo relativo a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, decíamos que para efectos de lo que establece el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, el país se encuentra dividido en regiones, mismas que también señalamos.

Ahora bien, las Salas Regionales sólo pueden conocer por razón del territorio de las resoluciones dictadas por autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción.

Por esta razón, el artículo 218 del Código Fiscal nos indica que en el caso en que ante una Sala Regional se promueva un juicio de la que otra deba conocer por razón del territorio, se declarará incompetente y comunicará su resolución a la que en su concepto deba conocer del 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.

Incidente de Acumulación de Autos

En los términos previstos por el Código Fiscal de la Federación, este incidente procede:

Artículo 219.- Procede la acumulación de dos o más juicios pendientes de resolución en los casos de que:

- I.- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios;
- II.- Cuando las partes sean diferentes y distintos los agravios, el acto impugnado sea el mismo o se impugne varias partes del mismo acto;
- III.- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnan actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

Este incidente se interpone y tramita ante el magistrado instructor que conoce del juicio de nulidad en lo principal, quien dentro del plazo de diez días debe formular su proyecto de resolución y someterlo a la Sala para su consideración.

Decretada la acumulación (puede decretarse aún de oficio), la Sala que conozca del juicio más reciente, enviará los autos a la que conozca del juicio más antiguo y, si se trata de la misma Sala, los autos se turnan al magistrado que conoce del juicio más antiguo.

Incidente de Nulidad de Notificaciones

El artículo 223 nos dice que las notificaciones que no se realicen conforme a lo que dispone el Código Fiscal de la Federación serán nulas, y para tal efecto, el propio ordenamiento legal en sus artículos 251 al 257 precisa la forma y términos en que deben realizarse las notificaciones, por lo que si alguna notificación se practica en contravención a dichos preceptos legales, la parte que se considere afectada con tal acto, podrá impugnar su nulidad en la vía incidental, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conozca el hecho, debiendo aportar las pruebas pertinentes, así como expresar los agravios que considere le causó.

Admitida que sea la tramitación del incidente, se dará vista a las demás partes para que dentro del término de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga.

Si se declara la nulidad de la notificación, la Sala ordenará su reposición, así como de las diligencias que con posterioridad al acto se hayan practicado.

Incidente de Interrupción por Causa de Muerte o Disolución

En cuanto a la procedencia y tramitación de este incidente, se debe estar a lo que disponen los artículos 268, 369, 371 y 372 del Código Federal de Procedimientos Civiles; 229, 230 y 231 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como, a lo que establezcan sobre el particular los diferentes códigos civiles de las entidades federativas, y en su caso, a lo dispuesto por los artículos 2685 y 2720 del Código Civil para el Distrito Federal.

Incidente de Recusación por Causa de Impedimento

El artículo 204 del Código Fiscal establece los casos en que los

magistrados del Tribunal deben abstenerse de conocer de un determinado asunto por estar impedidos para ello; y el último párrafo de este artículo hace extensivos los impedimentos incluso a los peritos, como lo señala el artículo 225 del propio ordenamiento.

La recusación se hace valer ante la Sala Superior tratándose de magistrados, y ante el magistrado instructor de la propia Sala regional en el caso de peritos, en los términos del artículo 226 del Código Fiscal de la Federación.

Paralelamente a los anteriores incidentes a que nos hemos referido, que son de previo y especial pronunciamiento, existen otros que no suspenden el procedimiento, sino que son resueltos junto con el juicio principal, como son: el de suspensión de la ejecución del acto impugnado, el de objeción de ciertos autos admisorios y el de falsedad de documentos.

Incidente de Suspensión de la Ejecución

Conforme a lo que dispone el artículo 227 del Código Fiscal, éste procede cuando entablado un juicio de nulidad cuya resolución esté pendiente, la autoridad se niegue a suspender el procedimiento, rechace la garantía ofrecida o bien reanude el procedimiento de ejecución, cuando por disposición de ley deba suspenderse, desde luego previa garantía del interés fiscal.

Los particulares pueden promover el incidente de suspensión de la ejecución ante el magistrado instructor, acompañando los documentos con que acrediten que el interés fiscal está garantizado, así como la petición de la suspensión que se presentó ante la ejecutora. Presentado el incidente, el artículo 228 ordena correr traslado a la autoridad responsable para que informe a la Sala dentro del término de tres días, concluido este, la Sala dictará la resolución que proceda; cabe señalar que este incidente puede promoverse hasta antes de que se dicte resolución firme.

Incidente de Objeción de Ciertos Autos Admisorios

El último párrafo del artículo 228 bis. del Código Fiscal De la Federación, señala que los autos que admiten la demanda, la contestación, la intervención de terceros perjudicados o alguna prueba podrán ser objetados por las partes en un plazo de quince días y tal objeción se resolverá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

Incidente de Falsedad de Documentos

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 del propio juicio, lo cual se puede hacer valer hasta antes del cierre de la instrucción ante el magistrado instructor y, la Sala resolverá sobre la autenticidad del documento.

e).- Las Pruebas, su Ofrecimiento y Desahogo

A diferencia de otras ramas del derecho que establecen un período para ofrecimiento y otro para desahogo de pruebas, en el juicio de nulidad estas dos etapas procesales se encuentran unidas, ya que dentro del plazo para presentar la demanda o su contestación, también se deben presentar las pruebas correspondientes, conforme a lo que disponen los artículos 208 fracción V, 209 fracciones V y VII, 213 fracción V y 214 fracción VI del Código Fiscal de la Federación, que al efecto señalan:

Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

.....

V.- Las pruebas que ofrezca.

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

.....

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

VII.- Las pruebas documentales que ofrezcan.

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:

VI.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cabe destacar que nuestro Código Fiscal acoge el sistema libre en cuanto al ofrecimiento de pruebas y de esa manera el artículo 230 dispone que será admisible toda clase de pruebas, con excepción de la prueba confesional a cargo de la autoridad que no podrá ofrecerse a través de la absolución de posiciones, es decir, mediante preguntas sobre hechos propios, pero sí podrá ofrecerse en vía de informes sobre documentos, constancias, hechos o datos que obren en sus archivos.

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, se desahogan por su propias y especial naturaleza, salvo que en su contra se haya interpuesto algún incidente de falsedad.

Conforme a los artículos 209 y 233 cuando el actor manifieste no tener a su alcance algún documento y declare haberlo solicitado, el magistrado instructor requerirá a la autoridad de que se trate, para que lo exhiba conjuntamente con su escrito de contestación de demanda en el caso de que sea autoridad demandada, o bien dentro del plazo que se señale para el caso de que no lo sea. En este caso, la autoridad requerida se encuentra obligada a cumplir con el requisito so pena de presumir como ciertos los hechos que pretenda probar el actor con tales documentos.

El artículo 230, en relación con el diverso 231, nos señala la forma en que ha de desahogarse la prueba pericial, indicando que presentado el cuestionario por la parte oferente y designado el perito, el Magistrado Instructor admitirá esta prueba y correrá traslado a la parte contraria para que, si así lo considera, nombre perito de su parte y, en su caso presente el cuestionario respectivo.

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 del cargo y señalarles el plazo con que cuentan para presentar su dictamen, y en el caso de resultar opuestos, el Tribunal nombrará un tercero en discordia.

Sobre el desahogo de la prueba testimonial, el artículo 232 del Código Fiscal de la Federación establece que se requerirá a la parte oferente para que presente a sus testigos el día y a la hora que al efecto se señale para el desahogo de esta probanza, mediante el interrogatorio que se les formule. Si el oferente manifiesta no poder presentar a los testigos nombrados, la Sala los mandará citar, pero tratándose de autoridades, éstas deberán rendir su testimonio a través de oficio contestando el pliego de preguntas que el magistrado instructor los hará llegar.

Por cuanto a la prueba confesional, el Código Fiscal no establece

en qué forma se ha de llevar a cabo su desahogo, por lo que nos debemos atener a lo que sobre el particular establece el Código Federal de Procedimientos Civiles.

f).- Cierre de Instrucción

Concluido el periodo de desahogo de pruebas y no existiendo diligencias pendientes de practicar, se decretará finalizada la etapa de instrucción del proceso; a este respecto el artículo 235 del Código Fiscal señala que transcurridos diez días posteriores a que se haya concluido la substanciación y no existiendo ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará el Tribunal a las partes que cuentan con un término de cinco días para formular sus alegatos y transcurrido dicho término, sea que se produzcan alegatos o no por las partes, quedará cerrada la instrucción.

g).- Sentencia

Siendo el Tribunal Fiscal de la Federación un Tribunal de anulación como lo comentamos anteriormente, las sentencias que emite son meramente declarativas, ello significa que sólo deben limitarse a señalar si se ha violado o no la ley con la resolución combatida.

Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal y que vienen a dar fin al juicio de nulidad pueden ser: sobreseyendo el juicio o declarando la validez o nulidad del acto impugnado.

El Código Fiscal a través de diversas disposiciones, reglamenta las sentencias que ha de pronunciar el Tribunal, de tal suerte que los artículos 236, 237, 238, 239 y 240 establecen la forma y términos en que deben dictarse las sentencias básicamente, por lo que a continuación nos abocaremos a su estudio.

El artículo 236 establece el plazo en que las salas del Tribunal

han de emitir sus sentencias y que es el de sesenta días siguientes al cierre de la instrucción, para lo cual el Magistrado Instructor deberá formular el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, con el objeto de que los magistrados tengan quince días hábiles para estudiar y resolver el proyecto, sea aprobándolo o rechazándolo.

La sentencia deberá ser firmada (aprobado el proyecto), 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.

Para dictar sentencia en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas por el artículo 203, no será necesario que la instrucción se haya cerrado.

El artículo 237 exige que la sentencia se funde en derecho y examine todos los puntos controvertidos, permitiéndole al juzgador invocar los hechos notorios.

Respecto a lo que establece este precepto de que la sentencia debe fundarse en derecho, significa que debe cumplir con el principio de constitucionalidad y consecuentemente, debe resistir cualquier análisis que se le practique frente a las garantías individuales que se invoquen como violadas al acudir el particular al juicio de amparo o bien la autoridad demandada ante los Tribunales Colegiados; y, además examinará todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, es decir, debe cumplir con el principio de exhaustividad, que consiste en que el Tribunal al dictar su resolución tiene que ver y resolver todos los actos, hechos, figuras procesales y pruebas que hayan sido vertidas durante el proceso contencioso fiscal, no dejando fuera de la sentencia ninguno de ellos, así como tampoco ninguna de sus consecuencias, y sobre todo, no debe dejar de examinar ninguno de los agravios expuestos en la demanda.

Cabe comentar que en ocasiones se observan agravios no sólo en el capítulo de derecho de la demanda, sino incluso en el capítulo de hechos, los que también deben ser objeto de examen en la sentencia.

El segundo párrafo del precepto legal en comento señala que cuando en la demanda se invoquen como agravios tanto la omisión de formalidades como la de vicios de procedimiento, La Sala deberá examinar y resolver cada uno, aún cuando considere fundado alguno de ellos, con lo que se quiere evitar pérdida de tiempo ya que si se declara la nulidad por lo primero y ello se puede corregir, volvería a nulificarse el nuevo acto si en efecto existen vicios de procedimiento.

El tercer párrafo del mencionado artículo dispone que las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación, lo cual se explica en virtud de que, en materia fiscal no opera la suplicia de la queja, como lo señalamos al comentar el principio de legalidad.

Para concluir el comentario a este precepto, que en su último párrafo establece que no se podrán anular o modificar los actos no impugnados de manera expresa, considerando entonces, que lo no combatido se entiende consentido, por lo que resulta improcedente que una resolución al declarar la nulidad de lo recurrido anule la validez de todo el acto.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece las diversas causales por las que se considera que una resolución administrativa es ilegal.

Tal disposición establece:

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causas:

- I.- Incompetencia del funcionario que 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 y motivación, en su caso.
- III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.
- IV.- Si los hechos que lo motivaron no se realizan, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención a las disposiciones aplicables 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 confiere dichas facultades."

Al tratar anteriormente sobre los principios que rigen en el juicio de nulidad, decíamos que en éste, se encuentra el principio de formulismo expreso que es propio de la sentencia fiscal y que lo distingue de la naturaleza de las demás sentencias.

Por ello, las sentencias del Tribunal Fiscal son de naturaleza declarativa. En ese contexto, los efectos de las sentencias fiscales son : reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad lisa y llanamente 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, lo que deberá hacer dentro del término de los cuatro meses siguientes a su notificación, salvo que en contra de esta sentencia una de las partes interponga algún 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 artículo, establece que la nulidad de una resolución deberá ser para determinados efectos, siempre que se esté en presencia de alguna de las causales de ilegitimidad previstas en las fracciones II, III y, en su caso, V del propio artículo 238.

Por Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, se establece el artículo 239 bis. en el Código Fiscal de la Federación.

Este precepto legal señala:

Artículo 239 bis.- La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Revisten estas características los juicios en que:

- I.- El valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año;

II.- Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Si la Sala Superior decide ejercer de oficio la facultad a que este artículo se refiere, lo comunicará a la Sala Regional, antes de que ésta admita la contestación de la demanda.

La petición de la citada secretaría podrá presentarse antes de que acuerde dicha admisión en escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva, y acompañado de las constancias necesarias.

Cuando la Sala Regional proponga que un asunto sea resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el auto que admita la contestación de la demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admitan la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional. Al efectuar la notificación, SE LE REQUERIRA que señalen domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibirlas o, en el caso de las autoridades, que señalen su representante en dicha sede, aparcibiendo a las propias partes que de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior. Recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente.

Es criticable el penúltimo párrafo del artículo en comento, en virtud de que si el actor tiene su domicilio en la misma ciudad en que tiene su sede la Sala Regional y su asunto reúne una o las dos características para que la Sala Superior conozca del juicio, no conociendo a nadie en el Distrito Federal para que reciba las notificaciones, tendrá que contratar quien las reciba, soportando en consecuencia una erogación adicional, y si el fallo le resultara adverso y no designó abogado para recibir notificaciones, no estará en condiciones de interponer el juicio de amparo, pues no se enterará con la oportunidad debida de la resolución.

El Magistrado Instructor debe formular el proyecto de resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, pero si el proyecto no se formula dentro de dicho plazo, las partes pueden formular excitativa de justicia ante la Sala Superior, como lo señala el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, este precepto incluso establece la posibilidad de sustituir al Magistrado Instructor de la Sala Regional, cuando no formule dentro de los plazos legales la resolución, pero es omiso en cuanto a los magistrados de la Sala Superior, por lo que algunos tratadistas consideran inequitativa tal disposición.

Mediante adición al Código Fiscal de la Federación del artículo 239 TER. con fecha 15 de enero de 1988 se estableció el recurso de queja por incumplimiento de sentencia, el cual en términos de la propia disposición procede contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado y, contra la resolución emitida para complementar una sentencia, cuando se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

h).- Recurso

En todo proceso, cuando el juicio llega a su fin a través de la sentencia que dicta el Tribunal del conocimiento, la parte afectada cuenta con ciertos medios que puede hacer valer para impugnar la resolución, si así

lo considera necesario, y en el caso del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el Código Fiscal establece dos recursos que se pueden hacer valer en contra de las sentencias, y de los que a continuación nos ocuparemos.

Recursos de Reclamación

Este recurso establecido por el artículo 242 y normado su procedimiento a través de los artículos 243 y 244, se interpone ante la Sala Regional y procede en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que deseche la demanda, la contestación o alguna prueba, que decrete el sobreseimiento del juicio o rechacen la intervención del tercero, debe interponerse dentro de los quince días siguientes a aquél en el que surta efectos la notificación.

Recurso de Revisión

Este recurso únicamente lo pueden hacer valer las autoridades demandadas cuando la resolución que de por concluido el juicio de nulidad sea contraria a sus intereses, procede contra las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento y contra las sentencias definitivas.

Para interponer este recurso la autoridad cuenta con el término de quince días, y debe presentarse ante la Sala del conocimiento, quien lo turnará al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

Por último, es importante mencionar que el Código Fiscal no establece medio de defensa alguno que pueda hacer valer el particular afectado por una sentencia, pues se considera que dichos fallos son definitivos; por lo que para combatir este tipo de resoluciones, en los casos que vea afectada su esfera jurídica, debe interponer el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

CAPITULO II

LA PREVENCION A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR

Independientemente de la definición que se le de al término "DEMANDA" dentro del campo del Derecho Procesal, sabemos que para que este acto surta efectos legales, debe cumplir previamente con los requisitos que establece la Ley Procesal, los que varían de acuerdo a la naturaleza jurídica de las normas sustantivas según la materia a que correspondan, y desde luego, ser presentada ante el órgano jurisdiccional competente, lo cual puede ser verbalmente o por escrito.

Siendo la demanda un presupuesto procesal, una vez recibida por el tribunal el juez debe analizar si cumple con los requisitos que conforme a la Ley Procesal debe contener, a fin de admitirla, prevenirla o rechazarla.

Nuestra legislación positiva preve la posibilidad de subsanar las deficiencias o defectos que hacen aparecer a la demanda como oscura, irregular o incompleta, PREVIENIENDO O REQUIRIENDO al actor para que la aclare, corrija o complete.

A).- REGULACION ACTUAL EN NUESTRA LEGISLACION

Si tomamos en cuenta que vivimos en un Estado de Derecho, donde gobierna el imperio de la ley, y que por tanto, en nuestra actividad diaria la debemos observar por ser la principal fuente de obligaciones y derechos, que se encuentran consagrados tanto en nuestra Constitución Política, como en

las diferentes leyes y reglamentos que de ella emanan, y que constituyen nuestro Derecho Positivo. El tema que nos ocupa y que es materia del presente trabajo, no sólo debemos estudiarlo desde el punto de vista de la doctrina, de la cual nos ocuparemos en el siguiente apartado, sino sobre todo, en función de los diversos ordenamientos legales vigentes de nuestro sistema jurídico, en los que se encuentra regulada la prevención a la demanda obscura, irregular o incompleta.

1).- EN LA LEY DE AMPARO

La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República, prevee en el JUICIO DE AMPARO la existencia de la PREVENCIÓN a la demanda obscura, irregular o incompleta, en los siguientes términos.

Tratándose de AMPARO INDIRECTO, la Ley dispone:

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 promueva en su nombre;
- II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- 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 constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los preceptos 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 la 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 tuviere 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 sólo 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 los que éste exponga, admitirá o desechará la demanda dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente.

Tratándose de AMPARO DIRECTO, la Ley señala:

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 reclaman violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que

se cometió violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado.

Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional 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, o la fecha en que hayan tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;

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 la leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales del derecho.

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

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 promover 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.

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.

2).- EN EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Este no menos importante ordenamiento legal, también establece la figura de la prevención tratándose de la demanda oscura, irregular o incompleta. A través de los siguientes preceptos legales:

Artículo 322.- La demanda expresará:

I.- El tribunal ante el cual se promueva;

II.- El nombre del actor y 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 daños 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.

Artículos 323.- Con la demanda debe presentar el actor los documentos en que funda la acción. Si no los 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 copia de 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 y otra prueba bastante para acreditar los hechos que 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 cual no puede presentarlos.

Artículo 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. Sólo 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, asovere 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.

Artículo 325.- Si la DEMANDA ES OSCURA 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 admite la demanda no es recurrible, el que la desecha, es apelable.

3).- EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, que regula las relaciones entre los patrones y los trabajadores, armonizando los factores de la producción, también considera y contempla dentro de sus normas, la existencia de la prevención para el caso de las demandas OSCURAS O IRREGULARES, como lo señala expresamente el último párrafo del artículo 873, en relación a los requisitos que establecen los artículo 871 y 872 de la Ley Federal del Trabajo.

Estos artículos de la Ley establecen :

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 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 de que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de CONCILIACION, DEMANDA, EXCEPCIONES, OFRECIMIENTO Y ADMISION DE PRUEBAS, que

deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al 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.

Cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la junta, en el caso de que notare "ALGUNA IRREGULARIDAD" en el escrito de DEMANDA, o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le SEÑALARA LOS DEFECTOS U OMISIONES en que haya incurrido y lo "PREVENDRA" para que los subsane dentro del término de tres días.

4).- EN EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL

Acorde con los principios de la legislación federal, este ordenamiento procesal, también establece y regula la figura de la prevención para el caso de las demandas oscuras o irregulares a través de lo que disponen sus artículos 255 y 257, no obstante que incluso ya incorporó la audiencia previa y de conciliación.

Las disposiciones que comentamos señalan:

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

I.- El tribunal ante el que se promueve;

#

- II.- El nombre del actor y la casa que señala 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.

Artículo 257 .- Si la DEMANDA fuera OSCURA O IRREGULAR, el juez debe PREVENIR al actor que 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.

5).- EN EL CODIGO DE COMERCIO

En materia mercantil, aún cuando el Código de Comercio no hace una referencia expresa sobre la prevención a la demanda oscura o irregular, es evidente que esta figura se presenta en los juicios mercantiles en virtud, de la aplicación del Código de Procedimientos Civiles vigente en cada una de las Entidades Federativas, como lo señala el artículo 1054 del Código de Comercio, el que además a través de los artículos 1054, 1061 y 1078 dispone:

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 artículos anteriores, 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 APLICARA 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 reclama provenga de habersele transmitido por otra persona.
- II.- El poder que acredite la personalidad del procurador, cuando este 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 1078 .- 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.

6).- EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Esta ley administrativa, de eminente contenido social, también contempla la prevención para el caso del recurso de inconformidad OBSCURO O IRREGULAR, previsto por el artículo 274 en los términos del reglamento de esta disposición, cuando señala:

La ley del Seguro Social establece :

Artículo 274 .- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el Reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio Reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderá consentidos.

El recurso de inconformidad participa de la naturaleza de los recursos administrativos, que tienen por objeto presentar ante la propia autoridad que emitió el acta o ante los superiores jerárquicos, los motivos expresados por los particulares, para que se analice el acto de autoridad que a juicio de éstos adolece de errores.

El reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone:

Artículo 30.- 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 ese 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 éste le hubiere sido dado 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 justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

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, "PREVENDRAN" 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 aparcibamiento 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.

7).- EN LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

En concordancia con nuestra legislación positiva, también este ordenamiento legal contempla la prevención tratándose del recurso de inconformidad "OBSCURO O IRREGULAR", aún cuando en este caso, utiliza la palabra "REQUERIRA", lo cual se desprende de lo que disponen, tanto el artículo 52 de la Ley, así como en el artículo 80. del Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que a la letra disponen:

La Ley de Infonavit

Artículo 52.- En los casos de inconformidad de la empresa, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a crédito, cuantía de aportaciones y 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 se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El Reglamento respectivo señala:

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

- I.- Nombre del promovente y, en su caso, el 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 SE HUBIERE ACREDITADO LA PERSONALIDAD, para darle trámite se "REQUERIRA AL PROMOVENTE" por una sola vez, para que en el 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.

8).- LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

Incluso en este ordenamiento se encuentra contenida la prevención, cuando en su capítulo relativo a los Recursos Administrativos, y específicamente en su artículo 96 fracciones II y III la establecen de manera clara y expresa:

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 PREVENCION: y**
- III.- Cuando no aparezca suscrito a menos que se firme antes del vencimiento del término para interponerlo. La autoridad que conozca del recurso PREVEDRA AL RECURRENTE para que firme la documentación en caso de no haberlo hecho.**

Es importante destacar que por disposición expresa del artículo 94 de la Ley, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo relativo a los recursos.

9).- EN LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Este ordenamiento legal, a través de lo que señalan sus artículos 50 y 53 conforme a la tradición de nuestra legislación, también considera la prevención, tratándose de demandas oscuras o irregulares.

En las disposiciones respectivas señala:

Artículo 50.- La demanda deberá interponerse por escrito dirigido al tribunal y deberá llenar los requisitos siguientes 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 que se tuvo conocimiento del acto impugnado;
- VII.- La descripción de los hechos, y, de ser posible, los fundamentos de derecho.
- VIII.- La firma del actor, y si éste no supiere 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 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 se encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III.- Si siendo OSCURA O IRREGULAR y previniendo al actor para subsanar, en el término de cinco días no lo hiciere. 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.

10).- EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Desde la publicación de la Ley de Justicia Fiscal, y hasta 1989, en nuestra legislación fiscal federal se reguló la PREVENCIÓN tratándose de las demandas oscuras o irregulares, tanto para el juicio de nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo), como para los recursos que el propio ordenamiento establece, sin embargo, por reforma practicada a los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, y que entró en vigor a partir del 1o. de enero de 1990 fue suprimida con las consecuencias en perjuicio de los gobernados que ello implica.

B.- OPINIONES DOCTRINALES

Hemos visto en el apartado anterior, que nuestro Sistema legislativo acepta y establece la prevención a la demanda oscura o irregular

en sus diferentes ordenamientos procesales, con excepción del JUICIO DE NULIDAD (Del Procedimiento Contencioso Administrativo), seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación y previsto por el Código Fiscal Federal.

El juzgador cuando está ante la presencia de una demanda oscura o irregular, entendiendo como tal, la que en un principio no cumple con todos los requisitos que le impone la ley para su tramitación, para encausar el proceso tiene la facultad de prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete, antes de dictar el auto de admisión, lo que sucede en todas las ramas del derecho procesal en nuestro país, con la excepción señalada.

La prevención a la demanda oscura o irregular se ubica en el ámbito del derecho procesal; es decir, en donde el gobernado debe seguir un procedimiento legal, ante un órgano materialmente jurisdiccional para solucionar un conflicto de intereses, ya sea con otro gobernado o con el estado.

En relación al tema que estamos tratando, varios procesalistas han dado opiniones importantes, algunas a favor y otras en contra, pero en ningún caso niegan la importancia que representa la prevención a la demanda oscura o irregular en el campo del derecho procesal; así por ejemplo, Jesús González Pérez en su libro "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", citando a García de Enterría señala:

Los requisitos procesales han de darse en el momento de iniciación del proceso. Pero el principio pro-actione, el principio antiformalista y el de interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos, impone la posibilidad de subsanación dentro del curso del proceso. Siempre que el defecto fuese subsanable, el Tribunal no deberá declarar la improcedencia sin haber dado la oportunidad al demandante de subsanar el defecto.

A la demanda han de seguir varios acaecimientos, necesarios para que produzca sus efectos normales, especialmente la admisión por el órgano jurisdiccional.

Las leyes mexicanas sobre proceso administrativo prevén un trámite de admisión inicial. Y, aplicando correctamente los principios pro-actiōne y antiformalista, se exige que, una vez verificado por el tribunal que falta algún requisito de la demanda, se comuniquen así al demandante, concediéndole un plazo para subsanar los defectos. Y sólo si no se subsanan los defectos en el plazo concedido es cuando podría desecharse la demanda.²³

Lo planteado por este procesalista español, desde luego tiene vigencia en nuestro sistema jurídico procesal, con la lamentable excepción a que nos hemos referido, claro que cuando en el último párrafo de la anterior cita, se refiere a las leyes mexicanas, todavía existía en el Código Fiscal de la Federación la prevención a la demanda oscura o irregular, que fue suprimida a partir de 1990.

Al comentar las disposiciones contenidas en los artículos 255 y 257 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, José Becerra Bautista, en su libro: "El Proceso Civil en México", señala respecto a la prevención a la demanda oscura o irregular, lo siguiente:

El escrito inicial con que el actor, basado en un interés legítimo, pide la intervención de los órganos jurisdiccionales para la actuación de una norma sustantiva a un caso concreto" y posteriormente señala: "Que la acción, como potestad del ciudadano de pedir al Estado-Juez una resolución, con fuerza

23

González Pérez, Jesús: "Derecho Procesal Administrativo Mexicano". Editorial Porrúa, S. A. . Primera Edición, México 1988. Pag. 227 y 653.

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 instaurarse.

De ello se deriva que si la demanda no satisface los requisitos de forma establecidos por el artículo 255, el juez no tiene obligación de iniciar el juicio, y agrega:

El artículo 257 establece que si la demanda fuere oscura o irregular, el juez debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete de acuerdo con el artículo 255, señalando en concreto los defectos de la demanda; hecho lo cual le dará curso.

También este precepto dice que el juez puede hacer esta prevención por una sola vez y verbalmente.

Como se ve, 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 señalarle el camino que, según el propio juez, debe seguirse.

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

Quizá por esto nunca hacen uso los jueces de la primera parte del artículo 257, sino que siempre citan al actor para darle a conocer, verbalmente, lo que en su concepto es defectuoso en la demanda.²⁴

24 Becerra, Bautista, José: " El Proceso Civil en México". Editorial Porrúa. Décimotercera Edición. México 1990. Pag. 69.

Se habrá notado en el presente trabajo, que con frecuencia acudimos a conceptos contenidos en el Derecho Procesal Civil, al respecto quiero recordar, que si bien es cierto que el Derecho Fiscal es una Rama del Derecho que se ha especializado, no por esto ha perdido en su naturaleza procesal los elementos de su fuente que es el Derecho Procesal Civil; es por ello que cuando la respuesta a alguna pregunta que nos hacemos, no la encontramos en el Derecho Procesal Fiscal, recurrimos a su fuente.

Nuestro destacado procesalista, Cipriano Gómez Lara, en su libro "Derecho Procesal Civil", también se ocupa de la prevención a la demanda oscura o irregular, y al hablar de los defectos de la demanda subsanables, señala:

Los defectos normales o subsanables de la demanda, son aquéllos en que incurre alguna parte por omisiones, ya sea porque haya omitido el nombre, porque no haya citado el domicilio de alguna parte, etc... El Tribunal puede, inclusive en ocasiones de oficio, señalarle al actor que corrija o que complete su demanda. Tal principio está en el artículo 257 del Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal. El Juez puede hacer esta prevención de manera oral al actor por una sola vez. Quiere decir esto que si una vez prevenido el actor insiste en su posición, el juez tendrá dos caminos: Si estima que el defecto hace improcedente la admisión, rechazará o desechará la demanda, si considera que ello no afecta la procedencia la admitirá sin perjuicio del riesgo que para el actor implique el defecto de su demanda, al momento de dictar la sentencia. Contra el auto que rechace o no admita la demanda, el actor va a tener el recurso de queja.²⁵

25 Gómez Lara, Cipriano: "Derecho Procesal Civil". Editorial Harla, S.A. de C.V. Quinta Edición. México 1991. Pags. 42 y 43.

Los procesalistas Rafael de Pina Vara y José Castillo Larrañaga, en su libro "Derecho Procesal Civil", también se ocupan de la prevención a la demanda oscura o irregular y al respecto señalan:

La demanda es la petición verbal o escrita dirigida a un juez competente con el objeto de obtener el reconocimiento de un derecho o la aplicación de una pena.

Constituye la demanda una carga procesal implícita, por lo que al Derecho mexicano respecta, en el texto del artículo 225 del Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito Federal, que establece que " Toda contienda judicial principiará por la demanda", lo que supone la imposibilidad legal, general, para el juez de proceder de oficio.

Por su forma de expresión, la demanda puede ser escrita o verbal; por las acciones que comprende, simple o acumulada; y por su relación con el proceso, principal o incidental.

La demanda ha de reunir determinados requisitos que los Códigos Procesales señalan; así, el artículo 255 invocado dispone cuáles son los requisitos con que debe cumplir la demanda.

Si la demanda fuere oscura o irregular, el juez debe prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete.

La oscuridad de la demanda no debe considerarse, según la jurisprudencia, como excepción.

La demanda se considera oscura o irregular, cuando no se

ajusta a las prevenciones del artículo 255 (Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), del citado código.²⁶

Luis Dorantes Tamayo en su libro "Elementos de Teoría General del Proceso", en el capítulo VII "Panorama del Procedimiento Procesal", también se ocupa de la prevención a la demanda oscura o irregular, este tratadista dice:

RESOLUCIONES QUE EL JUZGADOR PUEDE DICTAR EN RELACION CON LA DEMANDA.- Estas resoluciones pueden ser:

- A).- DE PREVENCIÓN.- Si la demanda es oscura o irregular, el juzgador debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete.
- B).- DE RECHAZO DE LA DEMANDA.- El juzgador puede rechazar ésta, cuando a la misma le falte algún requisito esencial para su admisión, o algún presupuesto procesal, como son la competencia del órgano jurisdiccional, o la legitimación procesal de las partes.
- C).- DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA.- Esta resolución la dicta el juzgador, cuando ésta ha llenado los requisitos esenciales establecidos por la Ley, y los presupuestos procesales.²⁷

Nos referiremos ahora, a los comentarios que en materia de Derecho

26 De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José: "Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa, s.A.. Décima Edición. México. 1990. Págs. 379, 380, 381, 382, y 383.

27 Dorantes Tamayo, Luis: "Elementos de Teoría General del Proceso." Editorial Porrúa, S. A.. Tercera Edición. México 1990. Págs. 294 y 295.

Procesal del Trabajo han realizado destacados juristas, en relación con el tema de nuestro trabajo, donde no sólo se ha sostenido la prevención a la demanda, sino, que incluso por la reforma procesal vigente a partir del 10. de mayo de 1980, se incorporó a esta legislación procesal la SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA a cargo de la Junta.

Sobre el particular, José Dávalos M. en la exposición que presentó, con motivo de "Las Jornadas de Derecho Procesal en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo", bajo el título "SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA DEL TRABAJADOR" señala:

No basta que la justicia sea gratuita, tampoco es suficiente la sola agilización y reducción de la duración de los juicios. Es indispensable el auxilio legal a los trabajadores EN TODAS LAS INSTANCIAS DE LA VIDA JURIDICA, dentro y fuera del trabajo; y citando a Don Enrique Alvarez del Castillo señala: En el proceso el juez debe reivindicar los poderes estatales, no para imponer la voluntad del Soberano omnipotente, sino en sentido tutelar de los intereses de grupo y clase, la igualdad real de las partes y la "verdadera verdad", como fundamento de la sentencia. La imparcialidad del juez no se pierde porque adopte una postura tutelar o protectora de una de las partes, por el contrario el juez es imparcial cuando resuelve conforme a la ley y procura que las partes en contienda tengan las mismas garantías y estén en el mismo nivel; no sean los fuertes y poderosos los que se aprovechen deslealmente de las necesidades, errores o torpezas de los débiles.

El principio de la suplencia de la deficiencia de la demanda significa la obligación de la junta de atender al trabajador para el correcto ejercicio de sus acciones en juicio.

La suplenia de la deficiencia de la demanda a cargo de la junta tiene las manifestaciones siguientes:

A.- COMPLETAR LAS PRESTACIONES

Cuando la demanda no comprende todas las prestaciones derivadas de la acción intentada, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la junta al admitir la demanda deberá subsanar la (artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo segundo párrafo).

.....

B.- CORRECCION A CARGO DEL ACTOR

Cuando la junta note alguna irregularidad en el escrito de demanda, o si el trabajador ejercita acciones contradictorias (artículo 873 párrafo segundo de la Ley Federal del Trabajo).

Señala la ley que en este supuesto, la junta debe dictar el acuerdo admitiendo la demanda, le señalará los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrá para que los subsane dentro del término de tres días.

.....

C.- SUBSANAR LA DEMANDA EN LA PRIMERA AUDIENCIA

Cuando el actor trabajador no cumple con los requisitos omitidos o no subsana las irregularidades que se le haya indicado en el planteamiento de la demanda; la junta lo prevendrá para que lo haga en ese momento, es decir en la etapa de demanda y excepciones.²⁸

28 Dávalos M., José: " Suplencia de la Deficiencia de la Demanda del Trabajador". Reforma Procesal. Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. UNAM. México 1987. Págs. 107 a 116.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su libro "El Juicio de Amparo", se ocupa de la prevención a la demanda oscura o irregular, tanto en el juicio de amparo indirecto o bi-instancial, que se promueve y tramita ante los Juzgados de Distrito, como en el amparo directo o uni-instancial que se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito o bien ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando dice:

LA DEMANDA DE AMPARO

La demanda de amparo es el acto procesal por virtud del cual se ejercita la acción respectiva por su titular, que es el agraviado, y quien, mediante su presentación, se convierte en quejoso; es el elemento que inicia el procedimiento constitucional, y que encierra la petición concreta que traduce el objetivo esencial de la citada acción: obtener la protección de la justicia federal. Por tal motivo, podemos afirmar que la acción es el derecho público subjetivo de obtener el servicio público jurisdiccional y que la demanda es el acto procesal, proveniente del titular de dicha acción, en el cual aquel derecho se ejercita positiva y concretamente.

EL AMPARO INDIRECTO O BI-INSTANCIAL

La demanda, como acto procesal inicial en el juicio de amparo, tiene un determinado contenido, que está constituido por todos aquellos elementos que concurren en la integración específica del juicio de garantías. Es el artículo 116 de la Ley de Amparo el que alude al contenido formal de la demanda de amparo indirecto o bi-instancial mencionando todos y cada uno de los datos que deben en ella insertarse para la formación completa y efectiva de la relación jurídico-procesal, así como para fundar la acción especial deducida.

PRESENTACION DE LA DEMANDA

La demanda de garantías, nunca debe presentarse ante la propia autoridad responsable, sino ante el juzgador de amparo.

Debe formularse por escrito, y aún cuando la Ley no señala la manera de redactar una demanda de amparo, ésta debe constar de un ENCABEZADO, LA PETICION DE LA PROTECCION FEDERAL, ANTECEDENTES, CONCEPTOS DE VIOLACION, CAPITULO DE DERECHO Y LOS PUNTOS PETITORIOS.

DOCUMENTOS QUE SE DEBEN ADJUNTAR A LA DEMANDA

El artículo 120 de la Ley de Amparo impone al quejo ocurriente la obligación de exhibir con su demanda "sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión, si se pidiere éste y no tenga que concederse de plano conforme a esta Ley.

DEL AUTO ACLARATORIO

Entre el auto de desechamiento definitivo de la demanda y el de admisión, existe la posibilidad de que a aquélla 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.

Esta especie de auto inicial está prevista en el artículo 146, primer párrafo, de la Ley, que dice: "Si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en aquélla alguno de los requisitos a que se refiere el artículo 116 de esta Ley, si no se hubieren exhibido las copias a que se refiere el artículo 120, el Juez de Distrito mandará PREVENIR al promovente que llene los requisitos omitidos, haga las aclaraciones que corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días; expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deben llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

EL AMPARO DIRECTO O UNI-INSTANCIAL

El juicio de Amparo Directo es aquél que se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; esto es, sin que antes de su injerencia haya habido ninguna otra instancia, a diferencia de lo que sucede tratándose de amparo indirecto, del que conoce en segunda instancia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los Jueces de Distrito.

El juicio de Amparo Directo procede contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos.

Como toda demanda, la de amparo directo tiene su contenido determinado, que está constituido por todos aquellos datos o elementos que concurren en la integración específica del juicio de garantías correspondiente y que se señalan en el artículo 166 de la Ley de Amparo.

PRESENTACION DE LA DEMANDA

La presentación de la demanda, no es sino el acto material por medio del cual el agraviado deposita el escrito respectivo ante el órgano que la Ley determina, el ordenamiento reglamentario de los artículos 103 y 107 Constitucionales contiene algunas reglas sobre el particular.

Dicha presentación debe realizarse ante la misma autoridad responsable (artículo 163.)

Pues bien, presentada la demanda ante la autoridad responsable, este tiene obligación de "hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas", contrayendo el quejoso la obligación de exhibir sendas copias de su demanda para el expediente del juicio del que emane la sentencia civil, penal, administrativa o laudo laboral reclamados y para los terceros perjudicados.

AUTO DE ACLARACION

El auto de aclaración de la demanda de amparo directo se pronuncia cuando el promovente no llena los requisitos que debe reunir dicho recurso según el artículo 166 de la Ley de Amparo o no manifieste en él con la debida claridad las circunstancias o elementos a que éste precepto alude.

El auto dictado por el Tribunal Colegiado de Circuito en el que se ordena aclarar la demanda de Amparo Directo o subsanar las omisiones en que el quejoso hubiera incurrido, implica un

desechamiento provisional del mencionado curso, subsistentemientras el agraviado no aclare su demanda o no llene los requisitos faltantes dentro del plazo de cinco días, contados desde el día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación del auto declaratorio.²⁹

Cuando todavía existía la prevención a la demanda oscura o irregular en el Juicio de Nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo), ante el Tribunal Fiscal de la Federación, varios tratadistas del Derecho Procesal Fiscal, se ocuparon de su estudio o al menos de su consideración como parte del procedimiento, ya que al tratar el tema de los requisitos procesales, o bien el del auto admisorio de la demanda, se encontraban con la subsanación, es decir, con la prevención a la demanda oscura o irregular; de tal manera que, por ejemplo, el tratadista español de reconocido prestigio Jesús González Pérez, en su libro "Derecho Procesal Administrativo Mexicano", en el capítulo segundo "Del Proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación", al comentar los requisitos procesales administrativos señala:

Para que el Tribunal Fiscal de la Federación pueda conocer de las pretensiones que se formulan ante el mismo es necesario que concurren una serie de circunstancias que son los requisitos o presupuestos procesales.

En todo proceso, por tanto, el órgano jurisdiccional debe verificar si se dan aquellos requisitos, ya que sólo cuando se den podrá entrar a examinar la cuestión en cuanto al fondo.

El Código Fiscal de la Federación, al igual que la legislación de amparo y las distintas leyes que, inspiradas en él, han

29

Burgoa Orthuela, Ignacio: "El Juicio de Amparo": Editorial porrúa, S.A. Vigésimanovena Edición. México 1992. Pags. 629, 647, 648, 650, 655, 656, 684, 690, 691.

regulado los procesos ante los tribunales de lo contencioso administrativo y fiscales de los distintos Estados de la República, regula los supuestos en que, al faltar algún requisito procesal, es improcedente el juicio ante el Tribunal, en el artículo 202.

TRATAMIENTO JURIDICO

En el proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como en todo proceso, el tratamiento de los requisitos procesales plantea las siguientes cuestiones:

- a) Si han de ser tenidos en cuenta de oficio o a instancia de parte.
- b) En qué momento han de darse
- c) En qué momentos han de ser examinados y decidirse sobre ellos.

Por lo que respecta al primer punto, es incuestionable que el tribunal puede- y debe- de oficio verificar si se han cumplido todos los requisitos procesales. El artículo 202 empieza así: "Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos:..." El Tribunal, por tanto, cuando se den algunos de estos supuestos, deberá declarar la improcedencia, y no podrá decidir la pretensión que se hubiera formulado.

El demandado o tercero perjudicado podrá oponerse a la pretensión aduciendo la falta de algún requisito procesal, pero, aún cuando no se hubiese alegado la admisibilidad por ninguna de las partes, el Tribunal deberá, de oficio, verificar el cumplimiento de los requisitos procesales.

Por lo que respecta al segundo punto, los requisitos procesales han de darse en el momento de iniciación del proceso. "Pero el principio pro-actione, el principio antiformalista y el de interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos, y pone la posibilidad de subsanación dentro del recurso del proceso. Siempre que el defecto fuese subsanable, el Tribunal no deberá declarar la improcedencia sin haber dado la oportunidad al demandado de subsanar el defecto.

El Código Fiscal de la Federación, al regular la demanda, prevé la posibilidad de subsanar las omisiones de las mismas de algunos datos que, según el artículo 208, debe indicar, pero de acuerdo con los principios señalados debe interpretarse el precepto en el sentido de que debe darse al demandante la posibilidad de subsanar todos los defectos susceptibles de ello y que no puedan ser subsanados por el propio Tribunal. Ya que si pudiera subsanarse directamente por el Tribunal, no habría necesidad de cumplir el trámite previsto para la subsanación.

El artículo 237 párrafo segundo, dice que "las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos legales que se consideren violados", precepto que asimismo debe interpretarse extensivamente en aplicación de aquellos principios.

Por último, y en relación al tercer punto, el tribunal debe verificar si se cumplen los requisitos procesales en el trámite inicial de admisión. En él, como se ha señalado, si se considera que concurre algún defecto procesal subsanable

concederá al demandante un plazo de cinco días para que lo subsane. Así debe interpretarse el artículo 208 párrafo último, del Código Fiscal de la Federación.

Si el defecto fuese insubsanable o no fuese subsanado, el Tribunal podrá declarar la improcedencia.³⁰

Otro procesalista de renombre internacional, Héctor Jorge Escola en su libro "Tratado General de Procedimiento Administrativo", en el Capítulo IV "De los Principios Generales del Procedimiento Administrativo", y en especial cuando trata "El Formalismo Moderado o Informalismo", dice:

El procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución del órgano jurisdiccional.

Las formalidades que se impongan en el procedimiento administrativo deben ser moderadas, procurando salvar la juridicidad de la actuación, pero nunca impuestas en una forma tal que lleguen a producir una denegación de justicia o un entorpecimiento de la acción administrativa, y mucho menos su suspensión o paralización.

Por otra parte, y salvo aquellos casos que generan, con arreglo a la normatividad aplicable, nulidad absoluta, debe procurarse salvar los errores u omisiones formales que, subsanados convenientemente, no obstan a la prosecución del procedimiento.

Este autor citando al Procesalista Agustín A. Gordillo, sobre el mismo tema dice:

³⁰ González Pérez, Jesús: "Derecho Procesal Administrativo Mexicano" Ob. Cit. Págs. 652, 653 y 654.

concederá al demandante un plazo de cinco días para que lo subsane. Así debe interpretarse el artículo 208 párrafo último, del Código Fiscal de la Federación.

Si el defecto fuese insubsanable o no fuese subsanado, el Tribunal podrá declarar la improcedencia.³⁰

Otro procesalista de renombre internacional, Héctor Jorge Escola en su libro "Tratado General de Procedimiento Administrativo", en el Capítulo IV "De los Principios Generales del Procedimiento Administrativo", y en especial cuando trata "El Formalismo Moderado o Informalismo", dice:

El procedimiento administrativo no puede concebirse como una carrera de obstáculos que ha de salvar el particular para conseguir la resolución del órgano jurisdiccional.

Las formalidades que se impongan en el procedimiento administrativo deben ser moderadas, procurando salvar la juridicidad de la actuación, pero nunca impuestas en una forma tal que lleguen a producir una denegación de justicia o un entorpecimiento de la acción administrativa, y mucho menos su suspensión o paralización.

Por otra parte, y salvo aquellos casos que generan, con arreglo a la normatividad aplicable, nulidad absoluta, debe procurarse salvar los errores u omisiones formales que, subsanados convenientemente, no obstan a la prosecución del procedimiento.

Este autor citando al Procesalista Agustín A. Gordillo, sobre el mismo tema dice:

30 González Pérez, Jesús: "Derecho Procesal Administrativo Mexicano" Ob. Cit. Págs. 652, 653 y 654.

El informalismo en el procedimiento administrativo, rige únicamente en favor del administrado, que es quien puede invocar para sí la elasticidad de las normas de procedimiento, mientras que la administración no puede eludir, válidamente, el cumplimiento de las formas que el ordenamiento legal le haya impuesto.

Agustín A. Gordillo, cita, en ese sentido, un pronunciamiento dictado en 1922 por el Tribunal Supremo Español, en el cual se dijo que " las reclamaciones producidas en vía gubernativa no están sometidas a formalidades precisas, debiendo intepretarse su contenido con espíritu de benignidad ".

La doctrina es favorable en cuanto a permitir la SUBSANACION de los defectos de forma en que hayan incurrido los administrados al ocurrir ante el Organó Jurisdiccional, y ello resulta de que si se admite que la acción de los particulares contribuye al control administrativo (y no se manifiesta tan sólo como medio de defensa de derechos e intereses), no hay razón valedera que justifique eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, máxime cuando pueden ser fácilmente salvadas, ya que tal actitud significaría reducir las posibilidades de control de legitimidad de la actividad administrativa.³¹

En relación a la demanda oscura o irregular, el profesor Raúl Rodríguez Lobato en su libro "Derecho Fiscal" que fue escrito cuando todavía en nuestra legislación fiscal federal existía la figura de la prevención, al

31 Escoto, Héctor Jorge; "Tratado General de Procedimiento Administrativo". Ediciones Depalma. Segunda Edición. Buenos Aires Argentina. 1981. Págs. 123, 132, 133 y 134.

hacer el comentario de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, dice:

En los términos del Código Fiscal de la Federación, el juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda lo cual debe hacerse dentro de los 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo si no existe notificación legalmente hecha.

La substanciación del juicio de nulidad puede variar en los siguientes casos:

- a).- Si la demanda que se presentó no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, a los que más adelante nos referiremos con detalle, la Sala Regional a la que haya tocado el conocimiento del asunto no debe ni admitir ni desechar la demanda, sino que DEBE REQUERIR primero al demandado para que en un plazo de cinco días ajuste su demanda a lo prevenido por los preceptos legales mencionados, con el apercibimiento, en caso de no cumplir con el requerimiento, de tener por no presentada la demanda o, en su caso, de tener por no ofrecidas las pruebas de que se trate. Vencido el plazo, si se cumplió el requerimiento la demanda se admite y sigue su trámite normal y si no se cumplió, se hace efectivo el apercibimiento.
- b).- Si durante la sustanciación del procedimiento se invoca por alguna de las partes una nulidad de notificaciones.
- c).- Cuando se impugne una negativa ficta o una confirmación ficta,

o bien una resolución escrita que carece de fundamentación y motivación.

- d).- Cuando se presenta un incidente de previo y especial pronunciamiento.

LA DEMANDA

La demanda debe ser por escrito, formalidad que se justifica, por el principio de seguridad jurídica. El escrito de demanda debe estar firmado y cumplir con los requisitos que establece el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, el artículo 209 del citado Código señala los documentos que deben adjuntarse a la demanda, para probar la acción intentada.

Si se omiten los datos a que se refiere el artículo 208, o no se presentan los documentos a que se refiere el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor REQUERIRA al demandante para que los proporcione dentro del plazo de cinco días, con el apercibimiento de no tener por presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, si el demandante dentro de dicho plazo no subsana las omisiones o deficiencias.³²

C).- LA JURISPRUDENCIA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia, en relación a las demandas de amparo oscuras o irregulares,

32

Rodríguez Lobato, Raúl: "Derecho Fiscal", Editorial Harla, S.A. de C.V. Segunda Edición. México 1986. Págs. 270, 271, 272 y 273.

lo que denota que nuestro máximo tribunal considera y reconoce la posibilidad de que una demanda en principio no cumpla con los requisitos formales establecidos por la Ley Procesal, y sobre todo, la posibilidad de que tales deficiencias puedan ser subsanadas con aplicación del principio antiformalista y de beneficio a favor del gobernado, que en ocasiones tiene que enfrentar y a veces solo a toda la administración pública cubierta de su potestad.

Las Jurisprudencias a que nos referimos, entre otras son las siguientes:

DEMANDA DE AMPARO OSCURA, IRREGULAR O IMPRECISA

No debe el juez desecharla de plano, sino mandar a que sea aclarada en los términos de la Ley.

Quinta Epoca:

Tomo I, Pág. 246. Rosillo J. Concepción.

Tomo I, Pág. 506. Martínez Félix E.

Tomo II, Pág. 484. Audifred Alfredo.

Tomo II, Pág. 1001. Hernández Filomena.

Tomo III, Pág. 204. Gutiérrez Trinidad.

DEMANDA DE AMPARO, OSCURA O IMPRECISA.

La oscuridad o imprecisión de la demanda de amparo, antes de admitirla, es causa fundada para mandarla aclarar y desecharla por improcedente, si el quejoso no lo aclara; pero una vez admitida, ese defecto no puede servir de fundamento para sobreseer el juicio.

Quinta Epoca:

Tomo XXVIII. Pág. 633 Banco Nacional de México, S.A.

DEMANDA DE AMPARO OSCURA O IMPRECISA.

No puede considerarse así la que llena todos los requisitos que la ley previene, salvo el señalamiento del domicilio del demandante, pues esta deficiencia no constituye una irregularidad de fondo, y, por tanto, no es causa para desechar de plano la demanda.

Quinta Epoca:

Tomo XX, Pág. 497. Gómez Miguel.

DEMANDA DE AMPARO OSCURA O IMPRECISA

Si el juez de distrito encuentra que la demanda de amparo es oscura o imprecisa, debe mandarla aclarar, pero señalando con precisión las partes que de ella estimo oscuras, de acuerdo con lo mandado por la Ley Reglamentaria para su admisión.

Quinta Epoca:

Tomo XXII, Pág. 102. Dupont Jerónimo.

DEMANDA DE GARANTIAS, ACLARACION DE LA

Ninguna obligación tienen los jueces de distrito, conforme al Art. 146 de la Ley de Amparo, de solicitar de los quejosos, para que a título de aclaración de sus demandas, señalen uno o

varios de los actos reclamados que hubieren sido omitidos por ellos, pues los únicos casos que considera aquella disposición legal, son los siguientes: cuando se hubiere omitido en la demanda respectiva alguno de los requisitos a que se refiere el Art. 116 del mencionado ordenamiento, o cuando no se hubiere expresado con precisión el acto reclamado o no se hubiesen expedido las copias que exige el Art. 120 de la Ley citada.

Quinta Epoca:

Tomo LXIX, Pág. 1621. Muñoz Gildardo.

DEMANDA DE AMPARO, IMPROCEDENCIA DE LA

No es violatorio de garantías el auto del juez de distrito que desecha una demanda de amparo, fundándose en el Art. 146 de la ley de la materia, atento a que es indispensable, para establecer la relación procesal en los juicios de garantías, especificar concretamente los actos reclamados; de manera que si no obstante el requerimiento hecho al quejoso por el juez de distrito, dicho quejoso no llena el requisito legal de especificar el acto reclamado, para el efecto de que las demás partes en el procedimiento, puedan hacer uso de los derechos que la ley les confiere, no llena el requisito a que se refiere el precepto citado, y es el auto de juez.

Quinta Epoca:

Tomo LXIX, Pág. 2196. Ramos Pedro.

OSCURIDAD DE LA DEMANDA, NO SE CONSIDERA COMO EXCEPCION
DILATORIA

Este precepto (Art. 35 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal) no se considera ya como excepción dilatoria la oscuridad de la demanda, puesto que da al juez la facultad de aclararla en los términos del Art. 257, corrija o complete, señalando en concreto sus defectos; hecho lo cual, le dará curso; y si el juez no estimó que la demanda fuera oscura o irregular y le dio entrada, indudablemente que previene que si fuera oscura o irregular, el juez debe prevenir al actor la aclare, que la parte demandada tuvo derecho a apelar de esa determinación, en caso de haberle causado agravio, pero no oponer una excepción que no estaba considerada en el Art. 35 como dilatoria. Anteriormente a la vigencia del actual Código, la oscuridad o defecto legal en la forma de proponer la demanda, estaba considerada como excepción dilatoria y al mismo tiempo, la parte demandada podía invocar esa circunstancia como motivador del recurso de apelación, ya que no ha estado catalogada esa excepción como dilatoria, es indudable que solamente queda a la parte demandada el recurso de apelar contra el auto que da entrada a la demanda.

Anales de Jurisprudencia:

Tomo XI, Pág. 163.

FACULTADES DE LOS JUECES Y TRIBUNALES

Los jueces y tribunales estarán facultados para normar sus actos conforme a la ley de procedimientos y para cuidar que

las demandas se formulen con claridad, precisión y demás requisitos de la ley que los códigos exigen, cuidando también, de que la acción respectiva se ejercite en la vía y forma que legalmente procede.

Semanario Judicial de la Federación:

Tomo XXXIII, Pág. 716

Con esto damos por concluido el presente capítulo, en el que como vimos, la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, se encuentra regulada y consagrada en las diferentes Leyes que integran nuestro Sistema Jurídico Procesal; así como que la misma es aceptada por diversos procesalistas, quienes reconocen sus virtudes, por los beneficios que otorga a favor de los promoventes de cualquier contienda formal y materialmente jurisdiccional.

CAPITULO III

LA PREVENCIÓN A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR EN EL JUICIO DE NULIDAD

A).- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La prevención a la demanda oscura o irregular en el juicio de nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo), sufrió diversos cambios desde su creación en la Ley de Justicia Fiscal promulgada el 27 de agosto de 1936, hasta su supresión mediante reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1o. de enero de 1990, en que se eliminaron las facultades que tenía el Magistrado Instructor para requerir aclaraciones en demandas oscuras o sobre pruebas ofrecidas y no rendidas o sobre la expresión de agravios, por lo que esta reforma obliga a los demandantes a no presentar demandas irregulares, lo que significa; que el legislador, siempre tuvo la inquietud de ir modificando esta figura procesal, que de alguna manera incomodaba a la administración pública, por la dilación de los procesos, lo que veremos más adelante. Por ahora, me referiré únicamente a las múltiples reformas de que fue objeto la prevención a la demanda oscura o irregular, durante el tiempo que existió en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es evidente que, cuando el legislador de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, tomó la decisión de establecer en nuestro Sistema Jurídico el Juicio de Nulidad, que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, consideró la existencia de "Demandas Oscuras o Irregulares" y su consecuente tratamiento jurídico, lo que en mi opinión, fue una decisión razonada

derivada de nuestra tradición jurídica y, sobre todo, tomando en cuenta nuestro nivel cultural y en especial nuestra cultura fiscal, pues la propia Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos, señaló:

Para la admisión de la demanda, la Ley se aparta del sistema acogido desde el siglo anterior por los diversos ordenamientos que han regulado las oposiciones ante la autoridad judicial ordinaria a los cobros fiscales, y acepta el criterio, mucho más favorable para los particulares, de la Ley de Amparo.³³

El espíritu con que el Legislador concibió la admisión de la demanda, en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ha dejado de existir al separarse el Código Fiscal de la Federación de los principios que establece la Ley de Amparo para la admisión de la demanda, en la que aún existe la subsanación de la demanda oscura o irregular, tanto en el caso del Amparo Directo, como en el Indirecto.

Después de estos comentarios, veamos como se reguló la provención a la demanda oscura o irregular en el juicio de nulidad, durante las diferentes épocas en que existió en nuestra legislación fiscal federal, desde la expedición de la Ley de Justicia Fiscal hasta su supresión.

1.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936

Fue mediante este ordenamiento legal que por primera vez en la historia jurídica de nuestro país, se estableció un juicio de carácter administrativo para resolver las controversias surgidas "en materia fiscal", entre la autoridad hacendaria y los particulares, cuya tramitación y

33 Nava Negrete, Alfonso: "Legislación Comparada de Justicia Administrativa". Tribunal Fiscal de la Federación. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936. Pág.65.

resolución se encomendo a un órgano materialmente jurisdiccional pero de naturaleza administrativa.

Esta Ley inspirada en los principios establecidos para la admisión de la demanda en nuestra Ley de Amparo, al entrar en vigor el 10. de enero de 1937, otorgó al juzgador la facultad de prevenir al actor, cuando éste presentara una demanda oscura o irregular, y de esta manera dispuso:

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.

La disposición contenida en este precepto, permaneció inalterable durante la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, del 10. de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938, en que fue abrogada, ya que a partir del 10. de enero de 1939, entró en vigor el primer Código Fiscal de la Federación.

2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938

En el Diario Oficial de la Federación del día 31 de diciembre de 1938, apareció publicado el primer Código Fiscal de la Federación, aún cuando el debate suscitado por la Ley de Justicia Fiscal, al establecer la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, no había sido resuelto, como lo comente en el primer capítulo de este trabajo.

La exposición de motivos de este nuevo ordenamiento legal en nuestro sistema jurídico, para justificar su creación y la abrogación de la ley de Justicia Fiscal, señaló entre otras cosas:

El objeto de la presente Ley, es mejorar de una manera muy

sensible la organización fiscal de la República, en cuanto a las contribuciones que el Congreso de la Unión decreta con alcance federal y dentro de la competencia que establece la fracción VII del Artículo 73 Constitucional.

En la Ley de que se trata se establecen cinco títulos que se refieren a las disposiciones generales; a los créditos fiscales; a la fase oficiosa del procedimiento tributario; a la fase contenciosa del mismo procedimiento y a las infracciones y sanciones.

El título cuarto, que regula la fase contenciosa del procedimiento tributario, repite, derogándola, la actual Ley de Justicia Fiscal, con algunas modificaciones de detalle y algunas de trascendencia que en seguida se fundan.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretativa de los artículos 50, fracción III y 52 de la Ley de Justicia Fiscal se ha orientado en el sentido de atribuir al Tribunal Fiscal de la Federación la facultad de recibir toda clase de pruebas inclusive aquéllas que no fueron ofrecidas ante la autoridad administrativa en la fase oficiosa del proceso tributario.

La Jurisprudencia mencionada es nociva para los intereses del Erario Federal porque permite a los contribuyentes despreocuparse de la prueba de los hechos en que se funda la relación fiscal, ante las autoridades fiscales, con la seguridad de que posteriormente, en sede jurisdiccional, serán apreciadas todas sus pruebas, aún aquéllas que no quisieron o no pudieron rendir ante los órganos de la administración activa.³⁴

34 Nava Negrete, Alfonso: Ob. Cit. "Exposición de Motivos del Código Fiscal de 1938". Págs. 106 y 107.

En efecto, "el procedimiento contencioso tributario" que conocemos como "Juicio de Nulidad" y que actualmente el Código Fiscal de la Federación regula como "Procedimiento Contencioso Administrativo", sufrió algunas modificaciones al ser trasplantado de la Ley de Justicia Fiscal al título cuarto del Código Fiscal de la Federación de 1938, pero en cuanto a "La Admisión de la Demanda" permaneció inalterable, ya que, el nuevo ordenamiento legal conservó en su artículo 182, el mismo espíritu que el artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal, al ser transcrito íntegramente el texto de este artículo en el nuevo ordenamiento, prevaleciendo la facultad del Magistrado para prevenir al actor, en el caso de que éste presentara una demanda oscura o irregular.

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.

El texto de este artículo que permaneció sin modificación hasta el año de 1967, en que el Congreso de la Unión, expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación.

3.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967

Con fecha 29 de diciembre de 1966, el Congreso de la Unión expidió un nuevo Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y por disposición expresa de su artículo primero transitorio, entró en vigor el día 10. de abril del mismo año, señalando su artículo segundo transitorio que a partir de esa fecha quedaba derogado el Código Fiscal de 1938, como lo estableció la fracción I del citado precepto legal.

Este ordenamiento, por primera vez modificó el texto original de

"la demanda oscura o irregular" desmembrándolo y distribuyéndolo tanto en el artículo 196, como en la fracción I del artículo 199, pero sin cambiar su sentido, sino al contrario, aclarándolo aún más, como si el legislador no quisiera dejar duda sobre la importancia de que existiera "la prevención a la demanda" en nuestro Código Fiscal de la Federación.

A partir de esta reforma, en el artículo 193 se señalan los requisitos que debe contener la demanda, y en el artículo 195 los documentos que el actor debe acompañar a la misma, de tal manera que estos numerales dispusieron:

Artículo 193.- La demanda deberá contener:

- I.- El nombre del actor y el domicilio que señale para recibir notificaciones.
- II.- El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, y los del tercer interesado, cuando lo haya.
- III.- Las resolución o procedimiento que impugne la autoridad o autoridades demandadas.
- IV.- Las pruebas que el actor se proponga rendir: Cuando ofrezca pruebas periciales o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el examen de los testigos sólo será necesario acompañar a la demanda los interrogatorios escritos, cuando residan fuera del Distrito Federal.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes.

Artículo 195.- El actor deberá acompañar a su instancia los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione en nombre propio, a menos que....Etc.

Artículo 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 5 días. Si dentro de este término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada.

Artículo 199.- Las demandas se distribuirán en las salas de manera que corresponda igual número a cada magistrado, quien tendrá la calidad de instructor respecto de las que sean turnadas, con las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Dar entrada a las demandas, prevenir al actor que las aclare, corrija o complete cuando proceda, o desecharlas si no se ajustan a la ley.

II.-

El Código Fiscal de la Federación de 1967 a que mereferimos, estuvo vigente hasta el año de 1982, periodo durante el cual la Admisión a la Demanda Oscura o Irregular se mantuvo inalterable, con excepción de las modificaciones que sufrió en el año de 1977 y 1979, a las que a continuación haré referencia.

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

Artículo 196.- Si la demanda fuere oscura, 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 demanda será desechada.

El texto de este artículo, en el que prevaleció el tratamiento jurídico para las demandas oscuras o irregulares, estuvo vigente durante los años de 1978 y 1979.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979, apareció publicada la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales mediante la cual entre otros preceptos legales se reformó el Artículo 196 del Código Fiscal de la Federación, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 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.

Esta reforma entró en vigor el 1o. de enero de 1980, y así

permaneció hasta el mes de marzo de 1983, ya que a partir del 10. de abril de ese año, entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación de 1982.

4.- EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1982

Este Código se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981 y se previó en el artículo 10. transitorio que su vigencia se iniciaría el 10. de octubre de 1982. Sin embargo antes de que esto sucediera, el Congreso de la Unión expidió un decreto que se publicó en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 1982, que reformó el artículo 10. transitorio, para ordenar que el nuevo Código Fiscal de la Federación entraría en vigor hasta el 10. de abril de 1983.

Después se expidió, la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, que reformó el texto del Código Fiscal, que aún no había iniciado su vigencia y señaló en su artículo 10. transitorio: este código entrará en vigor en toda la República el 10. de enero de 1983, excepción hecha del título VI, "Del Procedimiento Contencioso Administrativo", que iniciará su vigencia el 10. de abril de 1983.

Este ordenamiento modificó el texto que para "La Demanda Oscura o irregular", que desde la Ley de Justicia Fiscal había permanecido, con ligeras modificaciones, tanto en el Código Fiscal de 1938, como en el de 1967, ya que en sus artículos 208 y 209 estableció:

Artículo 208.- La Demanda deberá indicar:

.....

Cuando 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 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 refieren las fracciones V y 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 se tendrá por no presentada la demanda.

Al ser transplantada la "Prevención a la Demanda" del Artículo 196, al texto del Artículo 208 del Nuevo Código Fiscal de la Federación desaparecen los calificativos "Demanda Oscura, Irregular o Incompleta" con que, desde la Ley de Justicia Fiscal inspirada en los principios que para la Admisión de la Demanda rigen en la Ley de Amparo, se les denominaba a este tipo de demandas en el juicio de nulidad fiscal; sin embargo, el Legislador se preocupó por preservar su existencia y consecuentemente su regulación en el último párrafo del Artículo 208, ahora a través del "Requerimiento al Demandante para que proporcionara los datos omitidos."

De igual manera, en el último párrafo del Artículo 209, el Legislador se preocupó porque algunas deficiencias en la presentación de la demanda fueran subsanables, y aún cuando ya de manera restringida, establece la facultad del Magistrado Instructor de requerir al actor para que la aclare, corrija o complete.

Mediante 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 cuanto a la redacción del último párrafo de cada uno de ellos, y que es la parte que nos interesa en el presente trabajo, para quedar de la siguiente manera:

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 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 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.

Esta reforma, circunscribe la facultad del Magistrado Instructor para prevenir al demandante, sólo en los casos en que éste no proporcione en su escrito de demanda su nombre y domicilio, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas y el nombre y domicilio del tercero interesado, haciendo caso omiso de los hechos, las pruebas y la expresión de agravios que serían motivo de pronunciamiento en la sentencia, pero no causa para desechar la demanda.

Además, tratándose de los anexos de la demanda, el Legislador cambió su postura para dar lugar a la prevención (requerimiento) 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.

Estas disposiciones legales en nuestro Código Fiscal de la Federación, permanecieron vigentes durante los años de 1985, 1986 y 1987.

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 31 de diciembre de 1987, los artículos 208 y 209 cuyo texto es materia del presente trabajo, sufrieron otra 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 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 adjuten 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 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.

La novedad de esta reforma al artículo 208 consiste en que, tratándose de la omisión del nombre y domicilio del demandante, el requerimiento que formule el Magistrado Instructor al demandante, se hará por lista y no mediante notificación personal, lo cual es comprensible, en virtud de que debe ser el demandante el más interesado en vigilar que el juicio se desarrolle por todos sus trámites legales hasta obtener la sentencia definitiva.

Esta disposición estuvo vigente hasta el año de 1989, y en ella todavía prevalece el espíritu con que el Legislador estableció la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta en el artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal, si bien, con otra técnica legislativa, pues en lugar de la "Prevención" se utiliza el "requerimiento", dejando en el pasado la frase "Prevenir al actor para que la aclare, corrija o complete" que todavía existe afortunadamente en el resto de nuestra legislación, y sobre todo, en la Legislación del Juicio de Amparo.

Con esto damos por terminados "Los Antecedentes Legislativos" de "La prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta" en el Juicio de Nulidad Fiscal Federal (Del Procedimiento Contencioso Administrativo), que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación en virtud de que, a través de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, se reformaron los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, para suprimir del último párrafo de cada uno de ellos, la facultad del Magistrado Instructor para requerir al demandante, cuando su escrito de demanda no cumpla con los requisitos establecidos por el artículo 208 o no adjunte los documentos señalados por el artículo 209.

Al entrar en vigor el 1o. de enero de 1990 esta reforma, el juicio de nulidad se aparta de los principios que rigen para la admisión de la demanda en nuestro sistema legislativo, especialmente en el Juicio de Amparo, en los que se inspiró el Legislador de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, al establecer en este singular juicio, "La Prevención a la Demanda Oscura, Irregular o Incompleta y la posible subsanación de ésta por requerimiento del juzgador" en su artículo 36, cuyo texto con algunas reformas prevaleció hasta el año de 1989 en el Código Fiscal de la Federación.

Con esta reforma, al parecer finalmente prevaleció el criterio del procesalista Don José Becerra Bautista, en el sentido de que el juez no debe convertirse en asesor jurídico de las partes, como en su oportunidad lo comente, criterio que desde luego respeto aún cuando no comparto.

B).- SUPRESION DE LA PREVENCION A LA DEMANDA OSCURA O IRREGULAR EN EL JUICIO DE NULIDAD

A través de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989, que entró en vigor el 1o. de enero de 1990, se reformaron entre otros los arts. 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en sus últimos párrafos, suprimiendo con ellos la facultad del Magistrado Instructor para requerir al demandante, cuando presente una demanda oscura, irregular o incompleta, indicándole los defectos para que la aclare, corrija o complete, como tradicionalmente se acepta en nuestra legislación; por lo que en el presente apartado, analizaremos cuáles fueron las posibles causas que obligaron al legislador a tomar esta decisión.

La Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley Miscelánea para 1990 enviada al Congreso de la Unión, por la que surgieron estas reformas; en el párrafo tercero de la parte General señala:

El sentido que informa esta iniciativa es congruente a los postulados de modernización, apertura económica, y simplificación en todos los órdenes de la vida nacional, que sustenta el Ejecutivo Federal a mi cargo.³⁵

En la parte relativa al Código Fiscal de la Federación, la Exposición de Motivos de la Iniciativa dispone:

El Ejecutivo de la Unión, en 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 tiende a hacer más efectiva la simplificación administrativa y modernizar la administración tributaria.³⁶

En la Exposición de Motivos contenida en la Iniciativa que envió el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, proponiendo la reforma de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que las razones que indujeron al Legislador a realizar esta reforma, fueron entre otras; adecuar nuestra legislación fiscal a la nueva estructura económica, modernizar la administración tributaria y sobre todo, hacer más efectiva la simplificación administrativa.

La Iniciativa Presidencial, al referirse concretamente a la reforma de estos preceptos legales, señala:

Dentro de las disposiciones que rigen los procedimientos administrativos, se sugiere a esa honorable asamblea, modificaciones a los Artículos 122, 123, 208 y 209, para

³⁵ Cámara de Diputados: Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley Miscelánea para 1990. Año. II. No. 8. Pág. 154.

³⁶ Idem. Ant.

señalar que cuando se omitan los requisitos de orden formal se desecharán por improcedente el recurso o juicio interpuesto y para el caso de que las pruebas no se acompañen se tendrán por no ofecidas.³⁷

La publicación de esta reforma, apareció en el Diario Oficial de la Federación el jueves 28 de diciembre de 1989, cuyo contenido en la parte que nos interesa en la elaboración del presente trabajo fue el siguiente:

DECRETO

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: LEY QUE ESTABLECE, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES FISCALES Y QUE ADICIONA LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES

CAPITULO I

DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Artículo Primero.- Se REFORMAN los artículos 208, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación; para quedar como sigue:

Artículo 208.-
I a VII.-

37 Idem. Ant.

Cuando se omitan los datos previstos por 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.³⁸

Para comprender el significado y alcance de esta reforma, y poder proceder a su análisis, 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 como consecuencia el desechamiento de la demanda; así como los documentos a que se refiere la reforma del artículo 209, cuya omisión implica que se tenga por no ofrecidas las pruebas, y a qué se refieren las fracciones I a IV de este precepto, que ocasionan que se tenga por no presentada la demanda. Por lo que para este efecto, es necesario transcribir textualmente estos artículos :

Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre y el 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.

³⁸ Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1989.

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 deba 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, o bien señalar los datos del 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 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 encuentran a su disposición, este deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copias 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 no 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 puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjuten 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.

Uno de los argumentos del Legislador para suprimir "La Prevención a la Demanda Oscura , Irregular o Incompleta", fue hacer efectiva la simplificación administrativa, para lograr una impartición de justicia pronta y expedita; sin embargo, considero que en el ánimo del Legislador, influyó la idea que por muchos años se ha tenido de tratar de evitar el excesivo abuso de prácticas desleales de los promoventes del juicio de nulidad, que obstruyen la pronta y expedita impartición de justicia y por qué no decirlo, la recaudación fiscal, lo cual es justificable, pero no justifica la denegación de justicia que ha provocado esta reforma.

Sobre estos aspectos, tanto de la práctica desleal de los particulares, como de la simplificación administrativa, que en mi opinión motivaron la reforma, nos ocuparemos a continuación.

1.- LA PRACTICA DESLEAL DE LOS PARTICULARES, COMO CAUSA DE LA REFORMA

Al ser el Procedimiento Contencioso Administrativo, un juicio de naturaleza fiscal, aún cuando también participa de la materia administrativa, el Legislador ha tenido la idea de tratar de evitar lo más posible el excesivo abuso de prácticas desleales por parte de algunos promoventes del Juicio de Nulidad que no lo entablan para obtener de los tribunales la justa restitución o reconocimiento de su derecho, sino como medida o práctica para impedir o evitar, en lo 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 desde luego, en perjuicio de su colitigante.

Es en el Derecho Procesal Común, donde sin duda alguna son más frecuentes las prácticas desleales de los litigantes donde incluso podemos decir; que se ha logrado instaurar una técnica procesal que permite distorsionar y dilatar los procesos, a través de presentar promociones

innecesarias, como son: reconvenir reclamando prestaciones a que no se tiene derecho, exhibir interrogatorios para testigos fuera del término concedido por la Ley, solicitar se cite a testigos supuestamente domiciliados fuera del país, objetar toda clase de pruebas de la parte contraria, impugnar toda clase de resoluciones, y muchas otras conductas que en la práctica diaria de los tribunales nos dejan sorprendidos, por la gran imaginación que para estos menesteres poseen algunos litigantes.

Sin embargo, estas prácticas no son exclusivas del Derecho Procesal Común, pues de una o de otra manera existen en todos los procedimientos que se tramitan ante los órganos jurisdiccionales, donde nuestro Juicio de Nulidad no viene a ser la excepción, aún cuando hay que reconocer que en menor grado, existen prácticas desleales de algunos litigantes, para distorsionar o retardar el procedimiento.

Hemos visto, que en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, desde un principio y hasta fechas recientes, el legislador aceptó para la admisión de la demanda, la facultad del Magistrado Instructor para requerir al demandante cuando presentara una demanda oscura, irregular o incompleta; es decir no estableció la necesidad de que la demanda cumpliera con todos los requisitos señalados por la Ley para su admisión, así como tampoco que a la misma se adjuntaran todos los documentos, quizá por considerar que tal situación no presentaba ningún efecto importante para las autoridades demandadas y por el contrario no se dejaba en estado de indefensión al particular, que en ese entonces, poco o casi nada sabía de este procedimiento, como lo señala el Maestro Emilio Margáin Manatou, en el "prólogo" de su libro "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad", cuando dice:

Qué interesante era actuar en un juicio poco conocido para el grueso de los abogados particulares; Qué sorpresa observar que brillantes abogados litigantes en los tribunales civiles,

al patrocinar un juicio de nulidad olvidaban toda su experiencia procesalista, sólo porque el juicio de nulidad era un juicio ante un tribunal administrativo.³⁹

Algunos abogados particulares fueron conociendo cada vez más el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y con ello, a aprovechar en su beneficio todas las prerrogativas legales permitidas para retardar el procedimiento cuando así convenía a sus intereses. Así, la admisión de la demanda con el tiempo fue utilizada como una medida dilatoria, porque al presentarla sin cumplir los requisitos legales o sin adjuntar los documentos correspondientes, existía la posibilidad de que el Magistrado Instructor, los requiriera, para completarla, aclararla o corregirla, lo que se traducía en un plazo adicional al establecido por la Ley para su presentación, logrando con ello tener en ocasiones una mejor preparación de sus defensas o un mejor sustento a través de aportar pruebas con las que no contaba al momento de elaborarla; pero sobre todo, a veces por el simple hecho de retardar el procedimiento, lo que llegó a constituir una práctica desleal con la que las autoridades hacendarias estaban en total desacuerdo.

Hasta los años de 1981-1982, el Código Fiscal de la Federación, permitió a los promoventes del 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 impugnada.

Esto producía la consecuencia legal e inevitable de que el Magistrado Instructor requiriera al promovente para que la ajustara a los lineamientos establecidos por el Código Fiscal de la Federación, pero entre el tiempo en que se dictaba el auto y el tiempo en que se notificaba personalmente y se desahogaba la prevención, ya había transcurrido un plazo

³⁹ Margain Manatou, Emilio: "De Lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad." Ob. Cit. "Prólogo".

adicional que legalmente no estaba considerado dentro del procedimiento, además de aumentar las cargas de trabajo del propio órgano jurisdiccional, que no podía entrar al fondo del asunto mientras la demanda no fuera subsanada.

Sin embargo, no podemos sostener que estas prácticas sean siempre de mala fe, ni que solo los particulares realicen este tipo de conductas, que también pueden ser propias de los abogados del Estado en un momento determinado, como también lo señala el Maestro Emilio Margain Manatou cuando dice:

Producía alegría vencer en juicio a particulares que injusta e ilegalmente pretendían eludir el cumplimiento cabal de sus obligaciones tributarias, infundía tristeza derrotarlos cuando la justicia, aún cuando no la Ley, les correspondía.

Pero qué fastidioso era defender un juicio y, aún más, agotar recursos contra la sentencia, cuando la autoridad administrativa actuaba erróneamente y, por que no decirlo, en ocasiones hasta con dolo. Defender por defender, sin tener más argumento que " PARA ESO PAGA EL FISCO ".⁴⁰

La experiencia que vivió cuando prestó sus servicios en la Procuraduría Fiscal de la Federación, y que ahora comenta el Maestro Emilio Margáin Manatou, en realidad no se ha alejado mucho de la práctica, ya que como sabemos, aún cuando en la actualidad existen abogados particulares que son unos verdaderos procesalistas en materia fiscal, su número sigue siendo reducido en relación al crecimiento del número de contribuyentes, muchos de los cuales ni siquiera saben que deben acudir a un abogado fiscalista para que los asesore cuando consideran que la autoridad no está actuando con la legalidad debida, para tramitar un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

⁴⁰ Margain manatou, Emilio: Ob. Cit. "Prólogo".

Cuántas veces, el abogado del fisco a sabiendas de que el particular tiene la razón no se la concede, sino que se dedica a defender por defender, como lo señala el Maestro Margain Manatou, que para eso paga el fisco, evitando por todos los medios a su alcance que se le haga justicia al particular, de por sí ya afectado en su derecho y sobre todo, en su patrimonio al obligarlo a defenderse.

Entonces, no sólo los particulares realizan prácticas dilatorias durante la tramitación del proceso; sino también los representantes del estado cuando así conviene a sus intereses; lo ideal sería, que la autoridad defendiera exclusivamente los actos y resoluciones válidos, a fin de que los particulares no se vean obligados a litigar cuando tienen la razón para que ésta se les reconozca.

La práctica de presentar demandas oscuras, irregulares o incompletas, considerada por algunos como viciosa, es lo que en mi opinión motivó al Legislador a modificar la estructura del juicio de nulidad, mediante la reforma que impulsó para suprimir la prevención a la demanda oscura o irregular, a partir del año de 1990.

Sin embargo, la reforma de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, para destruir la práctica viciosa de retardar el procedimiento y obtener un nuevo plazo para subsanar su demanda, no se justifica, porque la realidad nos ha demostrado que la medida instaurada por el Legislador, se ha traducido en una flagrante denegación de justicia y por tanto, en una violación de la garantía de audiencia, como más adelante se analizará para la debida comprensión de esta afirmación.

2.- LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA, COMO CAUSA DE LA REFORMA

La reforma de los preceptos legales a que hemos venido haciendo

referencia, la sustenta el Legislador en "La Simplificación Administrativa" y con base en ella, "suprime la facultad del Magistrado Instructor para requerir al demandante, cuando éste presente una demanda oscura, irregular o incompleta, para que la aclare, corrija o complete, como originalmente lo previó la Ley de Justicia Fiscal de 1936, cuyos principios para la admisión de la demanda, prevalecieron hasta el año de 1989 con las modificaciones que anteriormente referí.

La Simplificación Administrativa, es una Política del Gobierno Federal, que se traduce en hacer más eficientes a los órganos de la administración pública, para que el gobernado realice el menor número de trámites posibles ante las oficinas gubernamentales, para cumplir con sus obligaciones o para solicitar los Servicios Públicos a que tiene derecho.

La Reforma Administrativa, que ahora conocemos como Simplificación Administrativa, en la época moderna se inicia con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y, que entró en vigor el 10 de enero de 1977.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala:

"El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de metas de nuestra Revolución". "Sin embargo, no pueda esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace 18 años, siga teniendo la misma eficiencia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces". "La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que

plantea la actual situación del país." "Se trata de realizar los ajustes indispensables, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.⁴¹

El Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, para el periodo 1976-1982, establece como uno de sus objetivos mejorar la administración de justicia, para adecuarla a la nueva realidad del país y, en su texto, señala:

Mejorar la Administración de Justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la Seguridad Jurídica en el Ejercicio de sus Derechos y Responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

.....

El sistema de impartición de justicia en México requiere adaptarse a los cambios ocurridos en el desarrollo del país dentro de la filosofía de nuestro proyecto nacional. Por lo tanto, a la vez que se plantea la necesidad de continuar revisando la administración de justicia en el ámbito estatal, la realizada por los Tribunales Judiciales y por "Organos Administrativos", la prevención, la procuración y la revalidación y readaptación social, resulta necesario realizar una tarea paralela en "la Administración de Justicia que compete a los Tribunales de la Federación."

⁴¹ Diario Oficial de la Federación: "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29 de diciembre de 1976.

La expedita impartición de justicia es una exigencia expresa de la Constitución General de la República y un requerimiento para garantizar la libertad, la paz social y la justicia

La mejor impartición de Justicia Federal, no se encuentra sólo en la multiplicación de los órganos encargados de administrarla o en las meras reformas legales, sino en la revisión de la totalidad del sistema, logrando hacerlo participe del proceso de reforma y evaluación que se opera actualmente en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Para dar cabal cumplimiento a las garantías individuales, es necesario revisar cabalmente el sistema, con el propósito de alcanzar un verdadero derecho a la justicia con un profundo sentido humano y hacer a ésta accesible, gratuita y expedita para toda la población que la demanda.

Por otra parte, es necesario instrumentar Jurídica y Administrativamente las medidas de reforma administrativa del sistema, en especial aquellas relacionadas con los diversos Tribunales Administrativos de carácter Federal.

Transformar el derecho de acudir a los Tribunales en una verdadera producción social, con sentido humanista que permita a la ciudadanía obtener acceso a la intervención de los Tribunales para la resolución de sus conflictos jurídicos.⁴²

42 González Rodrigo, María Guadalupe: "Pensamiento de José López Portillo, sobre Administración Pública en México." Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Págs. 89,90,93 y 94.

El Doctor Gonzalo Armienta Calderón, en su libro "La Reforma Judicial y la Justicia Administrativa", respecto al tema que nos ocupa, dice:

El Pensamiento del Lic. Miguel de la Madrid, fue de establecer la obligación política de impulsar la renovación de las instituciones mediante adecuaciones y actualizaciones de los textos normativos.⁴³

En efecto, los autores de la obra "La Renovación Nacional a través del Derecho" coordinados por el Lic. José Sáenz Arroyo, señalan que:

La obra legislativa del Lic. Miguel de la Madrid H. es, sin duda alguna, la obra jurídica más profunda, completa y trascendente en la historia de la nación mexicana en los últimos tiempos.⁴⁴

En lo relativo a nuestro trabajo, El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 aborda el problema de la Justicia Administrativa, en los siguientes términos:

...También es preciso continuar examinando la forma y términos para avanzar en la tutela de los derechos individuales y sociales. A este respecto, destaca la importancia de mejorar los mecanismos de defensa de los particulares frente a la Administración Pública, transformando o perfeccionando, en su caso, los órganos o procedimientos existentes.⁴⁵

43 Armienta Calderón, Gonzalo: "La Reforma Judicial y la Justicia Administrativa" Las nuevas bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987. Pág. 821.

44 Sáenz Arroyo, José: Coordinador: "La Renovación Nacional a través del Derecho". Editorial Porrúa, S.A. "Prólogo".

45 Plan Nacional de Desarrollo: Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983. Pág. 70

Sobre el particular, es importante señalar el comentario que hacen los autores de "La Renovación Nacional a través del Derecho" (La obra Legislativa de Miguel de la Madrid), quienes exponen:

... estimamos conveniente apuntar, en lo que a Justicia Administrativa se refiere, que los avances manifiestos realizados durante el período gubernamental, han estado inspirados en la postura filosófica de considerar al Derecho como instrumento de transformación, como medio para la obtención de cambios positivos en actitudes y comportamientos individuales e institucionales. Menester es advertir, cuán profundo es el avance experimentado al hacer evolucionar la jurisdicción administrativa especializada, a fin de proponerla en condiciones de responder mejor a las exigencias sociales contemporáneas y a las derivadas del proceso intermedio de desarrollo que vivimos como nación. De ahí los esfuerzos de desconcentrar conocimiento y sustanciación, ACORTAR LA SENDA PROCESAL y hacer que el resultado jurisdiccional se produzca con mayor cercanía en los horizontes espacial y temporal, dándole con ello una dimensión realmente alcanzable a la justicia fiscal y administrativa.⁴⁶

Fue durante este período presidencial cuando se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 de la Constitución General de la República, con la consecuente reforma del artículo 104 Constitucional, con la doble finalidad de, por una parte, confirmar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales Contencioso Administrativos; y por la otra, dar cumplimiento a lo que manda el artículo 17 Constitucional, de hacer más pronta y expedita la impartición de justicia.

Acorde con la reforma constitucional, el Ejecutivo Federal, envió

46

Sáenz Arroyo, José: Coordinador: "La Renovación Nacional a través del Derecho". Ob. Cit. Págs. 190 y 195.

al Congreso de la Unión con fecha 10 de noviembre de 1987 una Iniciativa de Ley, proponiendo la reforma de diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, la que en su Exposición de Motivos sustenta :

- a).- Simplificación y avances procedimentales;
- b).- Acceso inmediato y decisión regionalizada de las controversias;
- c).- Reducción de Instancias Procesales;
- d).- Supresión de ciclos procedimentales bifurcados y dilatorios, y
- e).- Adecuación de la Estructura Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Durante la presente administración, el Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, con fecha 8 de febrero de 1989, dictó el ACUERDO por el que se establecen las bases para la ejecución , coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de febrero del mismo año.

Dicho acuerdo señala:

Que para hacer frente a los retos que plantea la evolución del país, el Estado Mexicano requiere de una Administración Pública eficiente;

Que en este contexto simplificar implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el

ejercicio de sus derechos o en cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y el adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyéndose así la simplificación en un instrumento indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público.⁴⁷

Hasta aquí, hemos visto en términos generales, el espíritu que entraña la Simplificación Administrativa, y los criterios que ha sustentado durante los tres últimos periodos de gobierno, respecto de la impartición de justicia, y sobre todo de la Justicia Administrativa, tema que se relaciona con la exposición del presente trabajo, por las razones que aduce el Legislador en la Exposición de Motivos de la iniciativa presidencial, enviada al Congreso para reformar los Artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

La Simplificación Administrativa, en materia de impartición de justicia, tiene como finalidad ACORTAR LA SENDA PROCESAL haciendo más pronta y expedita la impartición de justicia, como lo establece el Artículo 17 Constitucional, que en el Campo del Derecho Procesal otorga plena vigencia al Principio de Economía Procesal.

En efecto, La Simplificación Administrativa se configura en el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal (Juicio de Nulidad), con la reforma de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en virtud, de que al suprimirse la facultad del Magistrado Instructor para requerir al promovente de una demanda Oscura, Irregular o Incompleta, para que la aclare, corrija o complete, cuando la misma no cumpla con los requisitos del artículo 208 o no acompañe a los documentos a que se refiere el artículo 209, se elimina un acto procesal y en consecuencia, se simplifica

⁴⁷ Diario Oficial de la Federación: 9 de febrero de 1989. Pág. 39.

el procedimiento, pero más que eso, se elimina una causa de dilación del proceso, por una parte y por la otra, se disminuya el número de juicios en trámite, pues muchas demandas ni siquiera son admitidas, sino que se desechan por improcedentes o se tienen por no interpuestas, como lo mandan las disposiciones legales en comentá, evitándole cargas de trabajo al Tribunal, pero generando una denegación de justicia.

A este respecto, vale la pena señalar lo que con motivo del establecimiento de la fracción V en el Artículo 209 del Código Fiscal de la Federación de 1982, dijo el Doctor Gonzalo Armiénta Calderón:

La desesperación por agilizar el procedimiento y obtener una justicia pronta y expedita no debe llevar a extremos tales que desvirtuemos su propia existencia.

La justicia debe ser pronta y expedita, pero no a tal grado que desvirtúe los más elementales principios rectores del proceso e impida llevar al ánimo del juzgador elementos de juicio que permitan dictar un fallo imparcial.⁴⁸

Siendo la Simplificación Administrativa, lo que motivó al Legislador a impulsar la reforma de los artículos 208 y 209, del Código Fiscal de la Federación para suprimir la facultad del juzgador de preparar las primeras diligencias para el buen desarrollo del proceso, a través del requerimiento al promovente para que aclare, corrija o complete su demanda, sujetándola a lo que disponen los preceptos legales para su admisión, es evidente, que se cumple el objetivo de la reforma por dos razones, la primera, porque se reduce el número de actos jurídicos que se pueden dar dentro del proceso; y la segunda, porque se evita que el particular se

48 Armiénta Calderón, Gonzalo: Ensayo "La Reforma Procesal Fiscal" Reforma Procesal. Estudios de Memoria de Niceto Alcalá Zamora y Castillo. UNAM, México 1987. Pág.140.

aproveche de esta figura procesal para entorpecer el desarrollo del proceso, utilizándola como una medida dilatoria para retardar la resolución del propio proceso, conducta por demás reprobable en la práctica, y que no debió existir, ya que siendo el particular que con su demanda pone en marcha el órgano jurisdiccional, éste debería ser el más interesado en que se le declare el derecho, pues, se entiende que son ciertos los actos de autoridad que está impugnando por este medio, por considerarlos ilegales, y por tanto, es quien debe reclamar que se le imparta justicia de manera pronta y expedita, como lo manda el artículo 17 Constitucional.

No obstante, coincido con el criterio sustentado por el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, en virtud de que si bien es cierto, que la reforma a estos preceptos legales reduce el procedimiento, también lo es, que en mi opinión, implica una denegación de justicia, ya que el Magistrado Instructor en estricta aplicación de la Ley, cuando la demanda no cumple con los requisitos previstos por el artículo 208 o no lleva anexos los documentos a que se refiere el artículo 209 la desecha por improcedente o la tiene por no presentada, lo que en mi opinión no implica impartir justicia pronta y expedita sino, NO IMPARTIR JUSTICIA, pues, como va a resolver el juzgador algo que ni siquiera tuvo oportunidad de conocer por la falta de un requisito formal, que pudo consistir en la simple omisión de una copia para correr traslado o en el señalamiento de un domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, de ahí que, como lo señala el Doctor Armienta, LA JUSTICIA DEBE SER PRONTA Y EXPEDITA, PERO NO A TAL GRADO QUE DESVIRTUE LOS MAS ELEMENTALES PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCESO E IMPIDA LLEVAR AL ANIMO DEL JUZGADOR LOS ELEMENTOS DE JUICIO QUE LE PERMITAN DICTAR UN FALLO IMPARCIAL.

CAPITULO IV

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA A LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ENERO DE 1990.

A).- GARANTIA DE AUDIENCIA

Cuando el Legislador toma la decisión de dictar una ley o modificar la ya existente, debe considerar, ante todo, que la nueva norma o el contenido de la reforma, en su caso, no contravenga las disposiciones y principios consagrados en la Constitución General de la República, que es la Ley Suprema de toda la Unión.

La propia Constitución establece:

Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...

El Doctor Jorge Carpizo McGregor, en su obra "Estudios Constitucionales" en relación a este precepto, comenta:

Este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideal de un pueblo.

Supremacía constitucional significa que una norma contraria -ya sea material o formalmente- a esa norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico.

La supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo, y apuntala para los hombres un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la constitución les otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad.⁴⁹

En este contexto, es nuestra constitución la norma jurídica fundamental a la que primero debemos atenernos, cuidando que sus diferentes normas y principios no se vulneren, porque vivimos en un Estado de Derecho donde gobierna el imperio de la Ley, y no el de los hombres.

En efecto, como lo señala el Doctor Jorge Carpizo, ninguna ley o acto debe restringir los derechos que la constitución le otorga a los gobernados. Estos derechos no son otra cosa que las GARANTIAS INDIVIDUALES que consagra nuestra constitución, a cuya luz debemos analizar la reforma legislativa de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, lo que constituye la parte más importante del presente trabajo, ya que en mi opinión, ni en aras de la simplificación administrativa o de suprimir prácticas viciosas de algunos particulares, es posible que se vulneren los derechos que a favor de los gobernados establece nuestra Constitución General, cuando dispone :

Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las

⁴⁹ Carpizo M., Jorge: "Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa, S.A. UNAM. Tercera Edición. México 1991. Págs. 1 y 2.

cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que élla misma establece.

Las garantías a que se refiere este precepto, se encuentran contenidas en los primeros 28 artículos de la Constitución General de la República y en éllos, de manera expresa, se determinan los derechos que doctrinalmente conocemos como derechos del hombre.

Los tratadistas clasifican las Garantías Individuales de diferente manera, agrupándolas en tres y hasta cuatro rubros, de tal suerte que las dividen en : Garantías de Igualdad, de Libertad, de Propiedad y de Seguridad Jurídica; o bien, en Garantías de Libertad, del Orden Jurídico y de Procedimientos.

Al referirse a las Garantías de Procedimientos, que no son otra cosa que las "Garantías de Seguridad Jurídicas", el Maestro Juventino V. Castro dice :

...reconocidas constitucionalmente las libertades de la persona humana y el orden jurídico que permite su ejercicio, sólo queda garantizar el procedimiento a que deben sujetarse los miembros del Poder Público, para asegurar que las personas sean escuchadas, puedan presentar las pruebas en las que afirman sus derechos, y finalmente manejen mediante las alegaciones que consideren pertinentes, los antecedentes y argumentos en que funden la invasión de sus libertades y derechos.⁵⁰

Al exponer su "Idea sobre la Seguridad Jurídica", el Maestro

50

V. Castro, Juventino: "Garantías y Amparo". Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1991. Pág. 217.

Ignacio Burgoa Orihuela comenta y define las Garantías de Seguridad Jurídica, de la siguiente manera :

En las relaciones entre gobernantes como representantes del Estado y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos.

Dentro de un Régimen de Derecho, todo acto de autoridad debe afectar a una persona en sus múltiples derechos: vida, libertad, etc., pero esa afectación que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde el punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las Garantías de Seguridad Jurídica. Estas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el total de sus derechos públicos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos

requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos,
no será válido a la luz del derecho.⁵¹

De lo expuesto por los tratadistas, podemos decir que nuestra constitución a través de las Garantías de Seguridad Jurídica, establece las normas conforme a las que el Estado dentro de su competencia debe actuar y realizar su actividad, para no afectar arbitrariamente los derechos del gobernado, ya que como sabemos, las Garantías configuran una relación constitucional, que en un extremo tiene al Estado en general y particularmente a todos y cada uno de sus órganos gubernativos, y en el otro extremo están los gobernados como titulares de las garantías individuales que les otorga la propia constitución y, por tanto, les deben ser respetadas.

Dentro de las Garantías de Seguridad Jurídica que nuestra Constitución establece a favor de los gobernados, está la Garantía de Audiencia a la que por su importancia dentro de nuestro Sistema Jurídico y su relación con el presente trabajo, me referiré a continuación :

La Garantía de Audiencia, es una de las más importantes con que cuenta un gobernado en un régimen de derecho, ya que es la principal defensa de que dispone frente a los actos de los diferentes Organos del Estado, que tienden en ocasiones a vulnerar sus derechos constitucionales.

Nuestra Constitución Política establece esta Garantía en beneficio de sus gobernados, cuando en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, dispone:

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los

⁵¹ Burgos Orihuela, Ignacio: Ob. Cit. Pág. 498.

que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El maestro Juventino V. Castro, sostiene que el artículo 14 Constitucional, en su segundo párrafo, contiene por igual las garantías de legalidad y audiencia, complementada aquélla por el párrafo inicial del artículo 16 Constitucional y señala:

Nuestro debido proceso legal tiene dos aspectos: uno de forma y otro de fondo. La forma consiste en que se siga el juicio ante tribunales previamente establecidos, cumpliéndose en él las formalidades esenciales del procedimiento; y el fondo en que los recursos dentro de esa audiencia judicial, sean de tal manera que en cada caso concreto no se deje en estado de indefensión al individuo.⁵²

Podemos decir que las Garantías Constitucionales que reconocen el derecho de audiencia, se refieren a una fórmula jurídica que permite a los gobernados oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas los privan de sus derechos, otorgándoles para ello, el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan ser oídos en sus excepciones, argumentaciones y recursos, y aún más, condicionar las resoluciones definitivas a una congruencia entre lo alegado y lo resuelto; es decir, nuestra Constitución a través de la Garantía de Audiencia, le otorga a los gobernados el derecho a defenderse, mediante el procedimiento de ser escuchados por el Organo Jurisdiccional, con todas las consecuencias jurídicas que implique.

Ciertamente, el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional establece una Garantía de Legalidad en cuanto que obliga a la autoridad a

⁵² V. Castro, Juventino: Ob. Cit. Pág. 230.

aplicar las leyes que han sido expedidas con anterioridad al hecho y a fundar y motivar la causa legal del procedimiento, como lo establece el párrafo inicial del artículo 16 de nuestra Norma Jurídica Fundamental.

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, dice:

que la Garantía de Audiencia está contenida en una fórmula compleja e integrada por cuatro Garantías Específicas de Seguridad Jurídica, que son :

- a).- La de que en contra de la persona, a quien se pretenda privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, "se siga un juicio";
- b).- Que tal juicio se substancie ante "tribunales previamente establecidos";
- c).- Que en el juicio se observen "las formalidades esenciales del procedimiento", y
- d).- Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes "existentes con antelación al hecho o circunstancia" que hubiere dado motivo al juicio.⁵³

Entonces podemos decir, que la primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión "mediante juicio" lo que implica que para que un acto no sea violatorio de la Garantía de Audiencia, es necesario que dicho acto de autoridad esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento en el que el afectado tenga plena intervención a efecto de producir su defensa.

⁵³ Burgoa Orihuela, Ignacio: " Las Garantías Individuales ". Editorial Porrúa, S.A. Vigésima Tercera Edición México 1991. Pág. 518.

La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas.

La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado.

La cuarta y última, en realidad se refiere a la no retroactividad de las leyes.

La Garantía de Audiencia es un derecho constitucional que tiene todo gobernado en tanto que puede ser objeto de actos de autoridad y cuyos bienes jurídicos tutelados son: la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y los derechos subjetivos del particular.

Consecuentemente, el acto violatorio de la Garantía de Audiencia debe ser de carácter privativo, o sea, que debe consistir en una merma o menoscabo de la esfera jurídica del particular o en un impedimento para el ejercicio de algún derecho.

Respecto de las formalidades esenciales del procedimiento a que se refiere el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, el Maestro Héctor Fix Zamudio, señala :

Deben considerarse como tales los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal.

Dichas formalidades se establecen de manera específica en el

artículo 20 Constitucional, que consagra los derechos del acusado en el proceso penal, entre ellos, el derecho a la libertad caucional.

En las restantes ramas procesales, es decir, civil, mercantil, administrativa y laboral, los aspectos específicos de las formalidades esenciales del procedimiento no están consignados en el texto constitucional, sino en sentido negativo en el artículo 159 de la Ley de Amparo, en cuanto establece las violaciones al procedimiento, que por afectar gravemente las defensas del reclamante, pueden invocarse en el Juicio de Amparo que se interpone contra la sentencia definitiva. Dichas infracciones podemos decir que se producen:

- a).- Cuando el afectado no es citado al proceso o se le notifica en forma distinta a la prevenida por la ley ;
- b).- Cuando el interesado hubiese sido mala o defectuosamente representado en juicio ;
- c).- Cuando no se le reciban las pruebas ofrecidas o no se desahoguen conforme a la ley ;
- d).- Cuando se resuelva indebidamente un incidente de nulidad ;
- e).- Cuando al interesado no se le concedan los plazos a que tiene derecho;
- f).- Cuando no se le proporcione la información necesaria para su defensa ;

g).- Cuando el desechamiento del recurso produzca indefensión.
etc. ⁵⁴

Establecidos los anteriores conceptos respecto de la garantía de audiencia, corresponde analizar si la reforma legislativa que suprimió del Juicio de Nulidad la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, vulnera en perjuicio de los gobernados dicha garantía.

B).- ANALISIS DE LA REFORMA A LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, FRENTE A LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Como lo señalé en el capítulo II del presente trabajo, nuestra legislación procesal en sus diferentes ramas acepta y regula la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta y consecuentemente, la posibilidad de subsanarla ajustándola a derecho para su procedencia, en respeto absoluto de la garantía de audiencia, con excepción del Juicio de Nulidad previsto y regulado por el Código Fiscal de la Federación, en que a partir del 1o. de enero de 1990 fue suprimida.

Cabe destacar que tanto la Ley de Justicia Fiscal de 1936 como los Códigos Fiscales de la Federación de 1938, 1967 y 1982, regularon la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta; pero además, estos ordenamientos legales no sólo regulaban esta figura procesal, sino lo más importante, por disposición expresa la prevención debía NOTIFICARSE PERSONALMENTE en el domicilio del actor, como si el Legislador no hubiera querido dejar ninguna duda de su respeto por la garantía de audiencia.

La Simplificación Administrativa fue el motivo que invocó el

54 Fix Zamudio, Héctor: " Las Formalidades Esenciales del Procedimiento".
Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones
Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1991.

Legislador para reformar los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo, en mi opinión esta razón no basta para que se suprima la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta de nuestro sistema jurídico procesal, específicamente del Juicio Fiscal de Nulidad en virtud de que, como sabemos, la Simplificación Administrativa como política del Gobierno Federal tiene como objetivo hacer más eficiente la actividad que el Estado realiza a través de los diferentes órganos de la administración pública, dependientes del Poder Ejecutivo, para dar una mejor y más rápida respuesta a las demandas de los gobernados y aún cuando el Tribunal Fiscal de la Federación es formalmente una Institución Administrativa, enmarcada en el ámbito del Poder Ejecutivo, materialmente realiza una función jurisdiccional, que consiste en la noble tarea de la impartición de justicia, que efectivamente debe ser pronta y expedita, pero considero que la desesperación por agilizar el procedimiento para dar cumplimiento a este mandato constitucional, no debe llevar al Legislador a extremos tales que desvirtúe los más elementales principios del proceso e incluso la propia existencia de la impartición de justicia.

No niego las bondades y beneficios de la Simplificación Administrativa en el ámbito de la administración pública, cuando se trata de que el gobernado realice el menor número de trámites posibles para obtener los servicios a que tiene derecho; pero aplicarla para simplificar un procedimiento jurisdiccional que tiene como finalidad la impartición de justicia, es incomprensible, porque no se trata de un trámite burocrático, sino de un medio para que los particulares puedan defender sus derechos y desde luego ser oídos en juicio, conforme a lo que señala el segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la AUTORIDAD LEGISLATIVA, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los

interesados y se les dé oportunidad de defensa, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de Jurisprudencia definitiva; por tanto, podemos sostener que el Legislador al impulsar la reforma de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, para suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta en el Juicio de Nulidad, conculca en perjuicio de los gobernados esta garantía, porque con dicha reforma obliga al Magistrado Instructor, en cumplimiento del principio de legalidad, a desechar la demanda, tenerla por no presentada, o bien, a tener por no ofrecidas las pruebas por la simple omisión de un requisito de orden formal; lo que en mi opinión implica una violación a las formalidades esenciales del procedimiento, ya que, el Legislador le está dando más importancia al cumplimiento de requisitos formales que al derecho a la defensa que tienen los particulares frente a los actos del Estado; y sobre todo, al derecho a la impartición de justicia.

Si partimos del hecho que en nuestro país fue la materia fiscal la que dio origen al Juicio de Nulidad, a través de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, época en que las leyes fiscales todavía no eran tan complejas y que incluso en aquél entonces el Legislador decidió aplicar para la admisión de la demanda en este Juicio, los mismos principios que rigen para la admisión de la demanda en el Juicio de Amparo, cómo es posible que ahora que las leyes fiscales se han vuelto más complejas para los gobernados, el Legislador para cumplir con la simplificación administrativa, haya decidido suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, como si hoy en día todos los gobernados fueran expertos en materia fiscal y, sobre todo, en materia procesal fiscal. Lo correcto sería que el Legislador en estricto apego a la garantía de audiencia y al derecho de los gobernados a la impartición de justicia, hiciera más fácil el acceso a la jurisdicción en beneficio de todos los gobernados.

Si como sabemos, la Ley de Justicia Fiscal se inspiró para la

admisión de la demanda en los principios que rigen para el Juicio de Amparo, vale la pena señalar que la Suprema Corte de la Nación ha dicho que el Juicio de Amparo es el Instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que cometan las autoridades y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta, debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y ACCESIBLE para defender sus derechos fundamentales, independientemente de que tenga o no abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados, debe funcionar como un amortiguador entre el poder del Estado y los intereses legales de los individuos y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales conculcados de donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. EN UN REGIMEN DE DERECHO, LO IMPORTANTE NO ES DESECHAR LAS DEMANDAS QUE NO ESTEN PERFECTAMENTE ESTRUCTURADAS, SINO A OBTENER LA COMPOSICION DE LOS CONFLICTOS QUE SURGEN ENTRE GOBERNADOS Y GOBERNANTES Y RESOLVER JUDICIALMENTE SOBRE EL FONDO DE LAS PRETENCIONES DE ESTOS.

Como vemos, el legislador al suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta en el Juicio de Nulidad, se olvida de estos principios y en aras de cumplir con la Simplificación Administrativa, decide que lo importante es desechar las demandas que no estén perfectamente estructuradas y que la composición de los conflictos entre gobernados y gobernantes no tiene ninguna importancia, como tampoco la tienen los

principios de derecho contenidos en el criterio jurisprudencial comentado, que si bien se refiere al Juicio de Amparo, considero que tienen aplicación en el Juicio de Nulidad, pues también en éste, se tramita y resuelve un conflicto entre gobernados y gobernantes.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencia definitiva, ha establecido que de acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo satisfaga la garantía de audiencia, DEBE DARSE OPORTUNIDAD A LOS AFECTADOS PARA QUE SEAN OÍDOS EN DEFENSA, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de que se respeten LAS FORMALIDADES ESENCIALES DE TODO PROCEDIMIENTO. Este debe contener etapas procesales, las que pueden reducirse a cuatro: una etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia que versará el propio procedimiento, que se traduce en un acto de notificación que tiene por finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en amplitud de preparar su defensa; una segunda que es la relativa a la dilación probatoria, en que pueda aportar los medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos en que se dé oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse una resolución que decida sobre el asunto. Sin embargo, el legislador para cumplir con la Simplificación Administrativa más que con la garantía de audiencia a que tienen derecho los gobernados, ha reunido en una sola etapa procesal tanto la postulatoria (presentación y admisión de la demanda), como la probatoria (ofrecimiento y admisión de pruebas); lo que aunado a la reforma practicada a los artículos 208 y 209 en sus últimos párrafos del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 10. de enero de 1990, para exigir que el promovente de un Juicio de Nulidad cumpla con todos y cada uno de los requisitos que estos preceptos señalan desde el momento de la presentación de la demanda, aún aquéllos de orden formal, y cuyo incumplimiento ocasiona en perjuicio del actor que la demanda

se deseché por improcedente, se tenga por no presentada y, en su caso, por no ofrecidas las pruebas respectivas, produce una verdadera denegación de justicia, que consiste, de acuerdo con la definición del Maestro Eduardo Pallares, en que "LOS TRIBUNALES SE NIEGUEN A OIR AL INTERESADO DENTRO DE LAS FORMALIDADES Y GARANTIAS QUE LAS LEYES OTORGAN Y TAMBIEN QUE SE LE PRIVE DE SUS DERECHOS, POSESIONES O COSAS SIN SER OIDO Y VENCIDO EN JUICIO."⁵⁵

En el explorado derecho que el órgano jurisdiccional debe entrar al fondo de los asuntos que se le plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales para 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 función del legislador no debe entenderse en materia procesal como la de CREAR UN LABERINTO en el que se extravíen los afectados por la resoluciones administrativas, sino como un medio para lograr, en un ESTADO DE DERECHO, LA SOLUCION LEGAL DE LOS CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia definitiva.

El establecimiento de requisitos y condiciones por parte del legislador en la ley procesal, NO DEBE CONVERTIRSE EN UNA TRAMPA PARA NEGARLE AL GOBERNADO, CON APOYO EN EL DERECHO, EL ACCESO A LA IMPARTICION DE JUSTICIA Y BAJO EL ARGUMENTO DE CUMPLIR CON LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA, EXIGIR A LOS PROMOVENTES DEL JUICIO DE NULIDAD EL CABAL CUMPLIMIENTO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS PARA LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, INCLUSO AQUELLOS DE ORDEN FORMAL, cuya omisión no trasciende al sentido de la resolución, porque uno de los fines del derecho es precisamente la justicia, y para que ésta opere, es necesario que el particular afectado por una resolución de la

⁵⁵ Pallares, Eduardo: "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1991. Pág. 234.

autoridad, SEA ESCUCHADO EN DEFENSA DE SUS DERECHOS, aún cuando en el momento de presentar su demanda haya omitido el cumplimiento de algún requisito de orden formal, que por sus características puede ser subsanado posteriormente sin que ello afecte la defensa de las demandadas; porque en mi opinión, **RESULTA MAS IMPORTANTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENIDAS EN LA GARANTIA DE AUDIENCIA**, que el cumplimiento de una formalidad.

Si partimos del principio consitutional de que en todo juicio se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento; que se hacen consistir, en el derecho a la defensa que tiene el particular afectado por un acto de autoridad, puedo decir que, el legislador con la reforma practicada a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, mediante la que suprimió del Juicio de Nulidad la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta conculca en perjuicio de los gobernados la garantía de audiencia; en virtud de que, por la simple omisión de un requisito formal, la demanda se desecha por improcedente o se tiene por no presentada; y consecuentemente, el particular **YA NO PUEDE SER ESCUCHADO POR EL ORGANO JURISDICCIONAL EN DEFENSA DE SUS DERECHOS**, lo que produce un estado de indefensión.

Sabemos que se infringen las formalidades esenciales del procedimiento cuando el desechamiento del recurso produce indefensión; y en el caso que nos ocupa esto es precisamente lo que sucede, porque con la reforma que comentamos, el particular ya no puede subsanar su demanda y tiene que conformarse con la resolución ilegal de la autoridad, cuando por un caso fortuito omite el cumplimiento de algún requisito formal al momento de presentar su demanda. Tal parece que para el legislador de hoy, resulta más importante exigir el cumplimiento de requisitos formales que la propia impartición de justicia y sobre todo, el respeto a la garantía de audiencia.

Es sorprendente la actitud del legislador porque, si bien es cierto

que en su origen los recursos tuvieron como finalidad proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares del Estado, SE TIENE PRESENTE COMO OBJETIVO PRINCIPAL EL ASEGURAR LA JURIDICIDAD DE LA ACCION ADMINISTRATIVA Y CON ELLA EL INTERES DE LA ADMINISTRACION QUE SURGE DE LAS MISMAS NORMAS JURIDICAS CON QUE REGULAN SU ACTUACION. DE AHI QUE NO SEA ACEPTABLE DESECHAR RECURSOS O PROMOCIONES POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESION, CUANDO SEA POSIBLE SUPLIR LA OSCURIDAD, pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre NO SOLO EN DEFENSA DE SUS DERECHOS E INTERESES, sino también, y EN FORMA PRINCIPAL, a garantizar la legitimidad administrativa; como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante Jurisprudencia definitiva; jurisprudencia, que evidentemente no tomó en consideración el legislador al suprimir la prevención en el juicio de nulidad.

Es evidente que para la iniciación o el desarrollo válido de un proceso, o en su caso, para que el Organó Jurisdiccional pueda pronunciar la resolución de fondo que ponga fin a una controversia, el Legislador debe establecer en los Ordenamientos Procesales, ciertas condiciones y requisitos esenciales, que el gobernado debe cumplir desde el primer momento que acude ante el Organó Jurisdiccional a solicitar impartición de justicia; sea que se trate de un conflicto entre particulares, o bien, entre particulares y el Estado en un plano de igualdad ante la ley; y que conocemos, como PRESUPUESTOS PROCESALES los que el juzgador debe analizar de oficio y exigir su cumplimiento, como son : la competencia del juzgador, la capacidad procesal que implica la representación o personería, la legitimación y el interés jurídico del promovente; y que en el juicio de nulidad se podría traducir en : la mención y exhibición del acto a impugnar, la personalidad con que se comparece en juicio, y sobre todo, la expresión de agravios; pero que para la admisión de la demanda en este juicio, el Legislador establezca requisitos y condiciones adicionales que se pueden considerar como no

esenciales, como las copias para el traslado, el señalamiento del nombre y domicilio del demandante y la autoridad o autoridades demandadas, etc., no se justifica, porque dichos requisitos no integran la esencia de la litis, sino **MERAS FORMALIDADES** cuya **OMISION** se puede subsanar posteriormente, sin que ello afecte la naturaleza misma del procedimiento o las defensas de las demandadas; sobre todo, porque el Tribunal al dictar su resolución definitiva, reconociendo la validez o declarando la nulidad del acto impugnado, lo hará, no porque el actor haya exhibido sus copias para el traslado de ley o señalado su nombre o domicilio etc., sino porque demostró en juicio, a través de la expresión de agravios y, desde luego, con las pruebas respectivas que le asistía la razón; pero no sólo la razón sino lo más importante, le asistía el derecho; pues precisamente en eso consiste la Función del Organó Jurisdiccional, en resolver las controversias que le sean planteadas por los gobernados, cumpliendo con aquel principio que dice "dame los hechos y circunstancias y te daré el derecho".

Entendemos que si bien es cierto, que por mandato constitucional el Organó Jurisdiccional debe impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial; también lo es que, en algunos casos está impedido para realizar su función jurisdiccional en estos términos, como en el caso de que se le presente una demanda extemporánea; cuando el promovente (previo requerimiento o prevención) no acredite la personalidad con que comparece en juicio, cuando no se expresen los agravios, cuando no se acompañen en forma íntegra (previo requerimiento o prevención) los documentos base de la acción, cuando la vía escogida por el promovente no es la correcta, etc., lo cual es comprensible, porque estos elementos o circunstancias han sido considerados, legal, jurisprudencial y doctrinalmente, como presupuestos procesales para la procedencia de la acción; pero que una demanda no pueda ser tramitada, por la falta de algún requisito adicional a los presupuestos procesales, como pueden ser la falta de exhibición de unas copias para el traslado, el ofrecimiento de pruebas, la constancia de notificación del acto impugnado, el nombre y

domicilio del demandante y el señalamiento de las autoridades demandadas entre otros, resulta inadmisibles porque dichos requisitos no se pueden considerar como esenciales para el ejercicio de la acción y en todo caso, su omisión puede ser subsanada posteriormente, sin que ello implique un desequilibrio procesal o un perjuicio para las demandadas, puesto que si el objeto de la litis lo constituye un crédito fiscal, el mismo debe estar perfectamente garantizado.

Al tomar la decisión de suprimir del Juicio de Nulidad la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, olvida el legislador que el hombre no es un ser perfecto, sino que una de sus características es que es susceptible de cometer errores y omisiones, la mayoría de las veces de carácter involuntario; y que por esta razón, los diferentes sistemas jurídicos procesales han aceptado y regulado la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, como una protección a la garantía de audiencia y una muestra de respeto a los principios generales del derecho, como son la justicia y la equidad, que incluso han sido el sustento para que en algunas leyes procesales se acepte la suplencia de las deficiencias de la demanda, como en el caso de nuestra legislación laboral, cuando el demandante es el trabajador, que al igual que el contribuyente es un ciudadano que bajo determinadas circunstancias requiere protección; máxime, cuando en el juicio de nulidad el particular se enfrenta al omnipotente poder del Estado, como en el caso del trabajador al del patrón; por ello, podemos decir que independientemente de la violación a las formalidades esenciales del procedimiento en que incurre el legislador al suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, dicha disposición legal debe considerarse inequitativa.

Que pierda un juicio un contribuyente por distracción, olvido, falta de experiencia o cualquier otra causa en la elaboración de la demanda, es terrible, el legislador antes de practicar la reforma legislativa que

comentamos, debió considerar el derecho que tienen los gobernados a la impartición de justicia, y sobre todo, **A LA DEFENSA DE SUS DERECHOS**, en cumplimiento a lo que establece el segundo párrafo del artículo 14 constitucional; por cuanto a las formalidades esenciales del procedimiento, que en el caso de juicio de nulidad ya no se cumplen tratándose del auto admisorio de la demanda, ya que por la omisión de un requisito formal, se deja en estado de indefensión al particular.

No se puede justificar jurídicamente la supresión de la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta en el Juicio de Nulidad, porque si la intención del Legislador fue la de que sólo se tramitaran JUICIOS PERFECTOS, precisamente para eso existía la prevención a la demanda; es decir, para que el Magistrado Instructor asegurara los resultados del proceso, mediante la preparación del mismo, ajustándolo a derecho para no conculcar en perjuicio del particular el derecho a la defensa por una simple omisión de formalidad; y si la intención fue en realidad SIMPLIFICAR EL PROCESO, tampoco se justifica, porque actualmente existen términos procesales más amplios que pudo haber reducido, como en el caso de los términos para presentar la demanda, la constestación, la ampliación de la demanda y la ampliación de la constestación que son de cuarenta y cinco días cada uno, términos que hasta antes de la vigencia del Código Fiscal de 1982 eran de quince días; lo que evidentemente afectaría menos a las defensas del particular y realmente acortaría la senda procesal, cumpliendo con el mandato constitucional de justicia pronta, gratuita, completa e imparcial.

Cabe destacar que si algún valor tiene la garantía de audiencia contenida en el 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 SE OIGA A LAS PARTES, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la jurisprudencia respectiva; por lo tanto,

podemos inferir que en el caso que nos ocupa el legislador no atiende a este principio jurisprudencial porque, al exigir el cumplimiento de requisitos formales para la admisión de la demanda y sancionar tan severamente su incumplimiento, el Código Fiscal de la Federación ya no establece un procedimiento adecuado que permita al órgano jurisdiccional escuchar a las partes en cuanto al fondo de los asuntos que se le plantean.

La circunstancia de que no exista en la ley aplicable precepto legal alguno que imponga a la autoridad la obligación de respetar al gobernado la garantía de previa audiencia, cuando sean afectados sus derechos, no la exime de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención a que, en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados; como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en ese sentido, debemos esperar a que los Tribunales Federales se pronuncien mediante jurisprudencia definitiva, sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la reforma que analizamos; lo que no sucederá tan rápido, porque en términos generales los promoventes de este juicio han procurado cumplir con todos los requisitos que la ley establece para evitar el desechamiento de sus demandas; pero esto no implica que estemos de acuerdo con dicha reforma y es por ello, que en el presente trabajo la analizamos desde el punto de vista de la garantía de audiencia, específicamente por lo que respecta a las formalidades esenciales del procedimiento, su contenido y alcance legal.

Por último, sólo quiero aclarar, que en mi opinión independientemente de la violación a la garantía de audiencia que comete el legislador al impulsar y expedir la reforma legislativa que comentamos, también atenta contra los principios generales del derecho, por lo que hace al principio de equidad que debe contener toda norma jurídica que consiste, de acuerdo con la definición de José Castán Tobeñas, en el criterio de

determinación y valoración del derecho que busca la adecuación de las normas de las decisiones judiciales a los imperativos de la ley natural y de justicia, en forma tal que permita dar a los casos concretos de la vida con sentido flexible y humano (NO RIGIDO Y FORMALISTA) el tratamiento conforme a su naturaleza y circunstancias; citado por Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho; quien también, nos da la siguiente definición de equidad cuando dice: la equidad es el atributo de la justicia, que cumple la función de corregir y enmendar el derecho escrito, restringiendo una veces las generalidades de la ley y otras extendiéndola para suplir sus deficiencias con el objeto de atenuar el rigor de la misma.

Por lo anterior, podemos sostener que uno de los fines del derecho es precisamente la justicia y por lo tanto, no puede ser sólo un instrumento de normatividad social, sino que debe sustentarse y respetar también los principios generales del derecho; porque los hombres no sólo respetan las normas jurídicas por su carácter coercitivo, sino también porque le reconocen un valor de justicia para su bienestar.

C).- TESIS Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Vivimos en un Estado de Derecho donde gobierna el imperio de la ley, regidos por una Constitución que es la norma jurídica fundamental sobre la que descansa todo nuestro sistema legal y por lo tanto, ninguna ley o acto de autoridad válidamente puede estar por encima o contravenir los principios y derechos en ella contenidos a favor de los gobernados y si esto sucede, los tribunales federales previstos por la constitución para cuidar que se cumpla el orden Constitucional, a través del Juicio de Amparo, serán los que determinen mediante jurisprudencia definida la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley que expidió el Legislador o el acto de autoridad impuesto al particular y por consiguiente, su obligatoriedad o inobservancia.

Debemos recordar que en nuestro sistema jurídico una de las fuentes más importantes de nuestro derecho positivo, es precisamente la jurisprudencia que establecen los tribunales federales, por ello, la inconstitucionalidad de la reforma legislativa de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, sólo podrá ser resuelta cuando los tribunales federales analicen su contenido y alcance legal a la luz de las Garantías Individuales y por jurisprudencia determinen que su observancia y cumplimiento no son obligatorios, en virtud de que atenta contra las normas y principios que consagra nuestra constitución.

Para que nuestros Tribunales Federales realicen su importante misión de establecer la jurisprudencia, es necesario agotar el Juicio de Amparo previsto por los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Y así por ejemplo, cuando decimos que LA GARANTIA DE AUDIENCIA a favor de los gobernados DEBE SER RESPETADA POR TODAS LAS AUTORIDADES, aún cuando no se contemple en los ordenamientos legales secundarios, es porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante Jurisprudencia Definitiva, así lo ha determinado.

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, no exige a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención de que en ausencia de precepto específico, se halla el mandato imperativo del artículo 14 constitucional que protege dicha garantía a favor de todos los gobernados, sin excepción.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. LXXXVIII, Pág. 30. A.R. 831/64. Mercedes de la Rosa
Puentes. 5 votos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vol. 26, Pág. 122, A.R. 2462/70. Poblado "Villa Rica",
Mpio. de Actopan, Ver. votos.

Vol. 26, Pág. 122. A.R. 4722/70. Poblado de las Cruces,
hoy Francisco I. Madero, Mpio. de Lagos de Moreno Jal. 5
votos.

Vol. 63, Pág. 25. A.R. 3372/73. Carmen Gómez de Mendoza.
5 votos.

Vol 63, Pág. 25. A.R. 2422/73. Adolfo Cárdenaz Guerra. 5
votos.

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA. En materia administrativa en general, y
especialmente en materia agraria, la garantía de audiencia que
establece el artículo 14 constitucional, debe interpretarse en
el sentido no de la exigencia de un juicio previo ante los
tribunales establecidos, sino que las autoridades
administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto
que implique privación de derechos, respetando los
procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar
oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere
conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la ley que
rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea
consagrada en la Constitución General de la República. El
artículo 27, fracción XI, inciso a), de la propia Constitución
señala como atribución del Poder Ejecutivo Federal, por
conducto del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,

la aplicación de la leyes agrarias y su ejecución. Tales atribuciones se ejercen sin necesidad legal de acudir previamente ante la autoridad judicial, porque constituyen actos soberanos del Estado sancionados por la Constitución Federal."

Apéndice 1917 - 1985. Tercera Parte, 2a. Sala Págs. 590-591.

En relación a la obligación constitucional por parte de las autoridades del estado, incluyendo al poder Legislativo, de respetar la garantía de audiencia de los gobernados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

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 ESTABLEZCAN UN PROCEDIMIENTO ADECUADO EN QUE OIGA A LA PARTES.

(TOMO LXXXIX. Amparo Administrativo en Revisión 7490/45. Tmés Cir. Sept. 2 de 1946. Unanimidad de Cinco Votos. Pág. 2427).

"AUDIENCIA, GARANTIA DE. REQUISITOS QUE DEBEN CONTENER LAS LEYES PROCESALES EN RESPETO A LA.- De acuerdo con el espíritu que anima el artículo 14 constitucional, a fin de que la ley que establece un procedimiento administrativo, satisfaga la garantía de audiencia, debe darse oportunidad a los afectados para que sean oídos en defensa, antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos, con la única condición de

que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento. Este debe contener "Etapas Procesales", las que pueden reducirse a cuatro: una primera etapa, en la que se entere al afectado sobre la materia que versará el procedimiento, que se traduce siempre en un acto de notificación, que tiene como finalidad que conozca de la existencia del procedimiento mismo y dejarlo en aptitud de preparar sus defensas; segunda, que es la relativa a la dilación probatoria, en que puede aportar sus medios convictivos que estime pertinentes; la subsecuente es la relativa a los alegatos, en que se dé oportunidad de exponer las razones y las consideraciones legales correspondientes y, por último, debe dictarse resolución que resuelva sobre el asunto."

Apéndice 1917-1988. Primera Parte, Págs. 42-43

AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La garantía de audiencia DEBE CONSTITUIR UN DERECHO de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la AUTORIDAD LEGISLATIVA, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectadas por la ley y, por otra parte, el proceso de

formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos públicos.

Jurisprudencia 9. Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pág. 29
Jurisprudencia 19. Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Págs. 41-42.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. PROTEGE CONTRA ACTOS DE CUALQUIER AUTORIDAD Y NO SOLO DE LAS JUDICIALES.- No es verdad que el artículo 14 constitucional establezca las garantías de audiencia sólo para los juicios seguidos ante los tribunales, pues la establece contra cualquier acto de autoridad que puede ser privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones y derechos, derive o no de juicio seguido ante tribunales o procedimientos ANTE CUALQUIER AUTORIDAD, como se desprende, entre otras, de la segunda parte de la tesis jurisprudencial número 116, tercera parte del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación.

Apéndice 1917-1988. Primera Parte, Pág. 42

Por lo que se refiere a los requisitos que deben satisfacerse para respetar la garantía de audiencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente:

AUDIENCIA, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA RESPETAR LA GARANTIA DE.

No basta que una persona sea llamada a determinado procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de audiencia, sino que ES NECESARIO que en el mismo SE APRECIEN LAS PRUEBAS APORTADAS Y SE TOMA EN CUENTA LO QUE

HAGA VALER EN DEFENSA DE SUS DERECHOS, aduciéndose las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso, esas pruebas, o se desestiman los argumentos hechos valer.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 115-120, Pág. 71. A.R. 1804/77. Oscar Mendivil Osuna y otros. Unanimidad de 4 votos. Vols. 127-132, Pág. 53 A.R. 4015/78. Pedro Reséndiz Martínez y otros (acumulados). Unanimidad de 4 votos. Vols. 187-192. A.R. 2125/83. Mario Felipe Arce Leija y otra. 5 votos.

ACTOS ADMINISTRATIVOS, INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS. NO ES NECESARIO RECLAMAR LA LEY, CUANDO ESTA ES OMISA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES CONSAGRADAS POR EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.

Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y, además a CUMPLIR LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, de tal suerte que, AUNQUE LA LEY DEL ACTO NO ESTABLEZCA, en manera alguna, REQUISITOS NI FORMALIDADES PREVIAMENTE a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. En estas condiciones, no es siempre indispensable para el quejoso atacar la inconstitucionalidad de la ley respectiva, puesto que para alcanzar el otorgamiento del amparo, basta que el mismo agraviado demuestre la contradicción entre el acto combatido y la Carta Fundamental.

Sexta Epoca, Tercera Parte:

Vol. XXXIII, Pág. 37. A.R. 2125/59. Antonio García Michel 5 votos.

Vol. LII, Pág. 10. A.R. 2655/61. Venancio López Fernández. 5 votos.

Vol. LII, Pág. 10. A.R. 3379/61. Antonia García Ruiz. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LV, Pág. 47. A.R. 5752/61. Antonio Pérez Martín. Unanimidad de 4 votos.

Vol. LV, Pág. 47. R.F. 47/61. Eulalio Salazar Cruz. Unanimidad de 4 votos.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, FORMALIDADES DEL. La cita que hace la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo sobre "procedimiento seguido en forma de juicio", no debe entenderse en el sentido de un procedimiento con todas las formalidades de los establecidos para los tribunales civiles o penales, porque cuando se trata de un procedimiento administrativo para el que no se han establecido los mismos requisitos que para los civiles o penales, sus formalidades no son las mismas, pero no por eso deja de ser un procedimiento.

Apéndice 1917-1988. Segunda Parte. Pág. 2292.

AUDIENCIA, GARANTIA DE. CARGA DE LA PRUEBA PARA LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La afirmación del quejoso en el sentido de que no se le citó ni se le oyó en defensa, que integra una negativa, obliga a las responsables a demostrar lo contrario, para desvirtuar la violación del artículo 14 constitucional que se reclama.

Jurisprudencia 344. Apéndice 1917-1985, tercera Parte, 2a. Sala. Pág. 579.

AUDIENCIA GARANTIA DE.

La garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal debe interpretarse en el sentido de que LAS AUTORIDADES administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos respetando los procedimientos que lo contengan, TIENEN LA OBLIGACION DE DAR OPORTUNIDAD a los agraviados para que expongan lo que consideren conveniente en DEFENSA de sus intereses. Lo anterior implica que se otorgue a los afectados un TERMINO RAZONABLE para que conozcan las pretensiones de la autoridad y aporten las pruebas legales que consideren pertinentes para defender sus derechos.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vols. 115-120, Pág. 71. A. R. 1804/72. Oscar Mendivil Osuna y otros. Unanimidad de 4 votos. Vols. 127-132. Pág. 53. A.R. 4015/78. Pedro Reséndiz Martínez y otros. (acumulados). Unanimidad de 4 votos. Vols 151-156, Pág. 108. A.R, 6399/80. Comisariado Ejidal del Poblado denominado "Creel", Municipio de Bocoyna, Chihuahua. Unanimidad de 4 votos.

Por cuanto a la naturaleza y finalidad del Juicio de Amparo, cuyos principios considero son aplicables al Juicio de Nulidad, por ser este Juicio también un órgano de control, no de la constitucionalidad, pero sí de la legalidad de los actos de la autoridad, en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del propio Código Fiscal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

AMPARO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL. El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías

constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como amortiguador entre el Poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprenda que las normas que regulan el procedimiento constitucional deben interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, LO IMPORTANTE NO ES DESECHAR LAS DEMANDAS de amparo QUE NO ESTAN PERFECTAMENTE ESTRUCTURADAS, SINO OBTENER LA COMPOSICION DE LOS CONFLICTOS QUE SURGEN ENTRE GOBERNADOS Y GOBERNATES, Y RESOLVER JUDICIALMENTE SOBRE EL FONDO DE LAS PRETENSIONES DE ESTOS.

Amparo en revisión 824/75. Filomeno Delgado Domínguez. 21 de septiembre de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 507/76. Asociación Ganadera Local de Jotuna, Tabasco. 19 de octubre de 1976. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 170/77. Refaccionaria Industrial Molinera, S.A. 19 de abril de 1977. Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 194/77. Muebles y Decoración Sobrino, S.A. 10 de mayo de 1977. Unanimidad de votos.
Amparo en revisión 554/77. José Trinidad Badillo. 16 de agosto de 1977. Unanimidad de votos.
(Informe a la SCJN. 1977. Tercera Parte. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 21).

Respecto de la naturaleza del Juicio Fiscal de Nulidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la ha definido de la siguiente manera:

JUICIO DE NULIDAD FISCAL. NATURALEZA.

El juicio ante el Tribunal Fiscal, aún cuando en algunos casos de su competencia, parece consistir en un contencioso de plena jurisdicción en realidad consagra un contencioso de anulación o de ilegitimidad. Algunas de las características del contencioso de anulación son: a) mediante este juicio se impugna una decisión ejecutoria, es decir, un acto administrativo que emana de un Órgano del Estado en uso de su poder de imperio; b) protege el derecho objetivo; c) la sentencia que se pronuncia es declarativa, no constitutiva.

Séptima Epoca, Tercera Parte: Vol. 78, Pág. 33 Comp. 102/74.
Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el D.F. y Juzgado de Distrito en el Edo. de Durango. 5 votos.

Así mismo, ha establecido que la litis en el juicio de Nulidad se debe integrar con los siguientes elementos:

LITIS EN EL JUICIO DE NULIDAD FISCAL.

La litis del juicio de oposición a una resolución fiscal DEBE INTEGRARSE CON los motivos y fundamentos de la propia resolución y los argumentos de impugnación de la parte demandante, así COMO LA CONTESTACION de la demanda, referidos a esos motivos y fundamentos.

Sexta Epoca, Tercera parte: Vol. CXXXXIII, Pág. 60 A.R. 892/68. Proyectos y Administraciones, S.A. 5 votos. Séptima Epoca, Tercera parte: Vols. 109-114, Pág. 78. A.D. 2710/77. Antonio Lelo de Larrea y Ballo 5 votos.

En cuanto a que los Recursos y Medios de Defensa del Contribuyente no deben convertirse en TRAMPAS PROCESALES NI CONTENER FORMULISMOS EXCESIVOS, la Jurisprudencia ha dispuesto:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE LA EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN.- La doctrina está 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 reclaman 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 sólo 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 CON IRREGULARIDADES 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 garantías 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 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, 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 substituído 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 con que regulan su actuación". De ahí que NO SEA ACEPTABLE DESECHAR RECURSOS O PROMOCIONES POR RAZONES DE FORMA O POR EXIGENCIAS DE EXPRESION, CUANDO SEA POSIBLE SUPLIR SU OSCURIDAD por medio de la interpretación, pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo 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.

Séptima Epoca, Tercera parte: Vol. 63, Pág. 37 A.D. 3181/73
Banco Internacional, S.A. 5 votos.

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 de los conflictos y controversias.

Amparo Directo 585/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo en Revisión 4191/73. guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo de Revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973, Unanimidad de votos.

Amparo Directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos.
(Informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1973. Tercera parte. Colegiados de Circuito. Pág. 8.)

En relación a la reforma legislativa practicada a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, mediante la que se suprimió del Juicio de Nulidad la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, cuyo análisis hemos procurado realizar a lo largo del desarrollo del presente trabajo, ya los Tribunales Colegiados del Primer Circuito empiezan a pronunciarse respecto de su naturaleza y constitucionalidad; de tal manera, que a la fecha han resuelto:

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 GARANTIA 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, no exime a la autoridad de darle oportunidad de oírlo en defensa, en atención de que en ausencia de precepto específico, se halla 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.

(Amparo Directo 152/91. Telemática de México, S. A. de C.V. 10 de abril de 1991. Unanimidad de Votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, JUICIO. DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA POR FALTA DE COPIA DEL DOCUMENTO QUE ACREDITE LA PERSONALIDAD, NO SE JUSTIFICA.

Aún cuando el documento justificativo de la personalidad tenga carácter de anexo y quede comprendido dentro de la fracción I del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, no puede considerarse justificado el desechamiento de la demanda sólo porque de ese anexo no se exhibió la referida copia; a este convencimiento se llega, si consideramos que el análisis de la personalidad del actor, pertenece en principio al órgano

jurisdiccional, quien lo efectúa en el momento de admitir la demanda, y aunque la demandada se encuentre capacitada para oponer cualquier excepción, lo cierto es que la falta de personalidad puede invocarla en cualquier momento; de ahí que no se justifique la exigencia absoluta de que precisamente con la copia de la personalidad del actor, ya que es una cuestión que en forma prioritaria debe ser definida por el órgano a quien corresponda, conocer del asunto y aunque las partes puedan hacerla objeto de controversia, no es este derecho de tal importancia, como para justificar la exigencia de que con la copia de la demanda se le entregue también copia del documento justificativo de la personalidad.

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TG012266 ADM.)

Amparo en Revisión 382/91. Profesional de Llantas, S.A. de C.V. 29 de febrero de 1991. unanimidad de votos. Ponente Carlos Amado Yañez. Secretaria: Alejandra de Leon Gonzalez.

CONZENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA OMISION DEL ACTOR DE EXHIBIR LA CONSTANCIA DE NOTIFICACION, NO CONSTITUYE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.

La omisión del actor de exhibir con la demanda la constancia de notificación del acto impugnado, no constituye una causa de improcedencia del juicio, en todo caso la falta de un requisito que exige la ley para que se admita a trámite la demanda. Las sanciones para los omisos contenida en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, dan lugar a que se tenga por no ofrecidas las pruebas, por una parte y que

se tenga por no presentada la demanda por otra, pero ello no significa que el juicio sea improcedente.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. (TC014379 ADM).

Amparo Directo 734/91. Compañía Operadora de Teatros, S.A. 22 de agosto de 1991. Mayoría de votos. Ponente Hilario Bárcenas Chávez. Engrose a cargo del Magistrado: David Delgadillo Guerrero. Disidente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Gutiérrez Toro.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, JUICIO. EL DESECHAMIENTO DE DEMANDA NO PROCEDE TRATÁNDOSE DE LA OMISIÓN DE PRUEBAS.

La parte última del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación dispone: "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 la IV se tendrá por no presentada la demanda ". Conforme a lo anterior, el instructor del juicio de nulidad puede aplicar dos tipos de sanciones a las omisiones en que incurra el actor al presentar su demanda, a saber: a) tener por no ofrecidas las pruebas y b) tener por no presentada la demanda. La primera de ellas se aplicará cuando se incumpla con lo ordenado por las fracciones V y VII y, la segunda, cuando se omitan los documentos señalados en las fracciones I a la IV. Ahora bien la fracción I se refiere a los "documentos anexos" a la demanda de la interpretación armónica de las diversas fracciones del artículo 209 en estudio, se llega a la conclusión de que los documentos anexos son los relativos a la personalidad, el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo (fracciones II, III, IV),

sin incluir a las pruebas que el actor ofrezca, pues de considerarlas como anexos, bastaría con que una de ellas no se exhiba para tener por no presentada la demanda, sin que tenga aplicación la sanción consistente en tener por no ofrecidas las pruebas. Si el legislador hizo una distinción entre las pruebas y los demas documentos anexos a la demanda, es claro que las pruebas deben considerarse en un renglón aparte y cuyo incumplimiento corresponde el tener por no ofrecidas las pruebas y de ningún modo el desechamiento de la demanda.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (TC03394 ADM).

Amparo Directo 643/91. Ma. de la Paz Castillo de Lorejo. 11 de junio de 1991. unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Coincidió con lo sustentado por los Tribunales Colegiados del Primer Circuito, como lo he sostenido durante el desarrollo del presente trabajo, esperando que las reflexiones que a lo largo del mismo hice, sirvan para que la reforma mediante la que el Legislador SUPRIMIO en el Juicio de Nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo Federal), LA PREVENCIÓN A LA DEMANDA OSCURA, IRREGULAR O INCOMPLETA, sea efímera y transitoria; y que en cumplimiento a los más sagrados derechos que a favor de sus gobernados establece nuestra Constitución General, se reinstaure esta figura procesal en nuestro singular Juicio de Nulidad, haciendo más fácil a todos los gobernados el acceso a este procedimiento jurisdiccional, que no sólo es un medio de defensa de los particulares ante los actos de la autoridad, sino además un medio de control de la legalidad de la propia autoridad.

CONCLUSIONES

Terminado el análisis a la reforma legislativa practicada a los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, mediante la que se suprimió en el Juicio de Nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo Federal) la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, para obligar a los promoventes de este juicio, a cumplir desde el momento mismo de la presentación de su demanda con todos y cada uno de los requisitos establecidos para su procedencia, con la consecuente sanción de que si no lo hacen, su demanda será desechada por improcedente, se tendrá por presentada y, en su caso, por no ofrecidas las pruebas, según el requisito omitido de que se trate, sin ninguna posibilidad de subanación posterior, así se trate de la omisión del requisito más intracendente, como lo hemos comentado a lo largo del presente trabajo respecto del que, procederé a formular las siguientes conclusiones:

1.- A pesar de las impugnaciones de que fue objeto desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación cuenta y goza hoy en día de un reconocido prestigio en nuestro país y fuera de él, así como de un merecido respeto dentro de nuestras instituciones jurisdiccionales, que se ha ganado a través de sus más de cincuenta años de vida impartiendo justicia para todos los gobernados.

2.- La experiencia jurídica con que cuenta en la actualidad nuestro Tribunal Fiscal de la Federación, debería ser tomada en cuenta y aprovechada por el Legislador al momento de expedir una nueva ley, reformar o modificar la ya existente; porque es precisamente en la contienda diaria en la que el tribunal tiene que decidir el derecho a quien le asista; donde se conoce el valor y alcance de las normas jurídicas; por ello, considero que nuestro

Tribunal Fiscal ya no sólo debe ser un órgano jurisdiccional encargado de impartir justicia, sino además un órgano de consulta para expedir o modificar las normas que regulan el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal.

3.- Los procesalistas de las diferentes ramas del derecho, comparten la opinión de que la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta debe existir en los diferentes ordenamientos procesales, en aplicación de los principios pro-actiōne, antiformalista y el de interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento jurisdiccional.

4.- Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en nuestro país, a través de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y hasta el año de 1989, pasando por los Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1982, así como por diferentes reformas, el Legislador aceptó la regulación y desde luego la existencia de demandas oscuras o irregulares en el Juicio de Nulidad, tal y como lo señalé en el capítulo respectivo de este trabajo; sin embargo, por reforma practicada a los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, que entro en vigor el 10. de enero de 1990, la suprimió totalmente, para evitar que los promoventes de este juicio puedan subsanar su demanda una vez presentada ante el órgano jurisdiccional, lo que en nuestra opinión implica que en la práctica ésto se convierta en una denegación de justicia, dejando en estado de indefensión al particular.

5.- Fue "La Simplificación Administrativa" la razón que invocó el Legislador para suprimir del Juicio de Nulidad las demadas oscuras, irregulares o incompletas, política que por sus bondades estamos de acuerdo que debe existir y ser una realidad, tratándose de otros órganos de la Administración Pública, pero no de aquéllos encargados de la impartición de justicia, porque al Tribunal Fiscal de la Federación, acuden los gobernados a pedir que se les imparta justicia y no a realizar un trámite de carácter administrativo, que incluso puede o no afectar sus derechos constitucionales.

6.- Si en realidad el legislador tuvo la intención de Simplificar el Juicio de Nulidad, pudo haber reducido otros términos procesales, como la presentación de la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y la ampliación de la contestación, con lo que acortaría la senda procesal y no afectaría las defensas del particular, pero no suprimir la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, porque con ello suprimió la posibilidad de que los gobernados puedan acudir libremente al tribunal en busca de impartición de justicia, dado el rigorismo con que por una parte estableció los requisitos para la demanda; y las consecuencias que implica su incumplimiento, lo que al final de cuentas convierte al Juicio de Nulidad en una trampa procesal.

7.- Como consecuencia de la Supresión de la prevención a las Demandas Oscuras, Irregulares o Incompletas en el Juicio de Nulidad que se tramita ante ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el Legislador permite únicamente la tramitación de juicios perfectos, siendo que la finalidad de la prevención consiste precisamente en que el juzgador prepare las primeras diligencias para el debido encausamiento del proceso, evitando con ello, conculcar en perjuicio de los gobernados la garantía de previa audiencia.

8. En el Juicio de Nulidad, como consecuencia de la Supresión de la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, no se cumple las formalidades esenciales del procedimiento, en virtud de que, si el actor o promovente de este juicio no cumple íntegramente desde el primer momento de la presentación de su demanda con todos y cada uno de los requisitos que el Legislador estableció para su procedencia, ya no tiene derecho a la subsanación, y por tanto, pierde la oportunidad de defenderse, por la simple omisión de un requisito formal.

9. Cómo puede aspirar un gobernado a ejercer su derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia de manera pronta, completa e imparcial, si al presentar su demanda le es rechazada por haber omitido un requisito que ni siquiera podemos considerar como presupuesto procesal.

10. A mi modo de ver, la reforma que realizó el Legislador a los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en vigor, eliminando en el Juicio de Nulidad (Procedimiento Contencioso Administrativo Federal) la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, infringe flagrantemente en perjuicio de los gobernados, la Garantía de Audiencia, al darle más importancia al cumplimiento de un requisito formal, que al derecho a la defensa del particular.

RECOMENDACIONES :

1.- Que como en el resto de nuestra legislación procesal, en el Juicio de Nulidad que se rige por el Código Fiscal de la Federación, se reinstaure la prevención a la demanda oscura, irregular o incompleta, permitiendo a todo los gobernados el acceso a la jurisdicción.

2.- Se requiere de leyes que no sólo se preocupen por normar la conducta social, sino que además, es necesario que esas leyes tengan como finalidad la justicia y la equidad, que se pueden lograr con rigorismos tales que nieguen el acceso a la jurisdicción a los gobernados, privándolos de la oportunidad de defenderse.

3.- En todo caso, si lo que pretende es simplificar el procedimiento para acortar el tiempo en su tramitación, se puede reducir el término para la presentación de la demanda, contestación, ampliación de la demanda y ampliación de la contestación, que hasta antes de la vigencia del Código de 1982, era de quince días en cada uno de los casos y que actualmente es de cuarenta y cinco días.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Serra Rojas, Andrés: " Derecho Administrativo ". Editorial porrúa, S.A., Decimocuarta Edición. Tomo II. México 1988.
- 2.- Arreola Ortiz, Leopoldo R.: " El Tribunal Fiscal de la Federación y los Obstaculos en la Impartición de Justicia ". Ensayo. Tribunal Fiscal de Federación. Cincuenta años al Servicio de México.
- 3.- Margain Manautou, Emilio: " De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad ". Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1991.
- 4.- Rueda Hedúan, Iván: " Critica al Contenciosos Fiscal Federal ". Ensayo. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer número extraordinario. México 1978.
- 5.- Incidente de incompetencia núm. 9/82. Revista del Tribunal Fiscal correspondiente al mes de octubre de 1985.
- 6.- Arreola Ortiz, Leopoldo R.: " La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación ". Ensayo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años Al Servicio de México. Tomo II.

- 7.- Cortina Gutiérrez, Alfonso: " *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.
- 8.- Ponce Gómez, Francisco: " *Los Principios Procesales Aplicados al Juicio de Nulidad* ". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca. Marzo de 1989.
- 9.- Galván Rivera, Flavio: " *La Prueba en el Proceso Fiscal Federal* ". Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años. Tomo VI.
- 10.- Esquivel Vázquez, A. Gustavo: " *Demanda, Contestación de Demanda y ampliación en el Código fiscal de la Federación Vigente en 1986* ". Ensayo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años. Tomo VI.
- 11.- Esquivel Camacho, Victorino: " *Demanda Irregular Reforma del Art. 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación del 31 de Dic. de 1984* ". Ensayo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta años. Tomo VI.
- 12.- González Pérez, Jesús: " *Deracho Procesal Administrativo Mexicano* ". Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1988.
- 13.- Becerra Bautista, José: " *El proceso Civil en México* ". Editorial Porrúa, S.A. Décimotercera Edición México 1990.
- 14.- Gómez Lara, Cipriano: " *Derecho Procesal Civil* ". Editorial Harla, S.A. de C.V. Quinta Edición. México 1991.

- 15.- De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José: " Derecho Procesal Civil ". Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México 1990.
- 16.- Dorantes Tamayo, Luis: " Elementos de Teoría General del Proceso ". Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A.. México 1990
- 17.- Dávalos M., José: " Suplencia de la Deficiencia de la Demanda del Trabajador". Reforma Procesal. Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. UNAM. México 1987.
- 18.- Burgoa Orihuela, Ignacio: " El Juicio de Amparo ". Editorial Porrúa, S.A. Vigésimonovena Edición. México 1992.
- 19.- Escola, Héctor Jorge: "Tratado General de Procedimiento Administrativo" Ediciones Depalma. Segunda Edición. Buenos Aires Argentina. 1981.
- 20.- Rodríguez Lobato, Raúl: " Derecho Fiscal ". Editorial Harla, S.A. de C.V.. Segunda Edición. México 1986.
- 21.- Nava Negrete, Alfonso: " Legislación Comparada de Justicia Administrativa ". Tribunal Fiscal de la Federación. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- 22.- González Rodrigo, María G. " Pensamiento de José López Cortés, sobre Administración Pública en México ". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años.
- 23.- Armienta Calderón, Gonzalo: " La reforma Judicial y la Justicia Administrativa ". Las nuevas bases Constitucionales y Legales del Sistema judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987.

- 15.- De Pina Vara, Rafael y Castillo Larrañaga, José: " Derecho Procesal Civil ". Editorial Porrúa, S.A. Décima Edición. México 1990.
- 16.- Dorantes Tamayo, Luis: " Elementos de Teoría General del Proceso ". Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1990
- 17.- Dávalos M., José: " Suplencia de la Deficiencia de la Demanda del Trabajador". Reforma Procesal. Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. UNAH. México 1987.
- 18.- Burgoa Orihuela, Ignacio: " El Juicio de Amparo ". Editorial Porrúa, S.A. Vigésimonovena Edición. México 1992.
- 19.- Escola, Héctor Jorge: "Tratado General de Procedimiento Administrativo" Ediciones Depalma. Segunda Edición. Buenos Aires Argentina. 1981.
- 20.- Rodríguez Lobato, Raúl: " Derecho Fiscal ". Editorial Harla, S.A. de C.V.. Segunda Edición. México 1986.
- 21.- Nava Negrete, Alfonso: " Legislación Comparada de Justicia Administrativa ". Tribunal Fiscal de la Federación. Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- 22.- González Rodrigo, María G. " Pensamiento de José López Prtillo, sobre Administración Pública en México ". Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años.
- 23.- Armienta Calderón, Gonzalo: " La reforma Judicial y la Justicia Administrativa ". Las nuevas bases Constitucionales y Legales del Sistema judicial Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1987.

- 24.- Saénz Arroyo, José Coordinador. " La Renovación Nacional a través del Derecho ". Editorial Porrúa, s.a. " Prologo ".
- 25.- Armienta Calderón, Gonzalo: " La Reforma Procesal Fiscal: Reforma Procesal ". Estudios en Memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. UNAM. México 1987.
- 26.- Carpizo McGregor, Jorge: " Estudios Constitucionales ". Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1991.
- 27.- V. Castro, Juventino: " Garantías y Amparo ". Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1991.
- 28.- Burgoa Orihuela, Ignacio: " Las Garantías Individuales ". Editorial Porrúa, S.A. Séptima Edición. México 1972.
- 29.- Bazdresch, Luis: " Garantías Constitucionales " . Editorial Trillas, S.A. Cuarta Edición. México 1990.
- 30.- Pallares, Eduardo: " Diccionario de Derecho Procesal Civil ". Vigésima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
- 31.- Fix Zamudio, Hector: " Las Formalidades Esenciales del Procedimiento ". Diccionario Jurídico Mexicano. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta Edición. México 1991.

LEGISLACION

- 1.- *Código de Comercio. Editorial Themis.*
- 2.- *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.*
- 3.- *Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, S.A.*
- 4.- *Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis.*
- 5.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Andrade, S.A.*
- 6.- *Ley de Amparo. Editorial Porrúa, S.A.*
- 7.- *Ley Federal de Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.*
- 8.- *Ley Federal de Protección al Consumidor. Editorial Themis.*
- 9.- *Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.*
- 10.- *Reglamento de la Comisión de inconformidades y Valuación del INFONAVIT. Editorial Themis.*
- 11.- *Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Editorial Themis.*

INFORMACION Y JURISPRUDENCIA

- 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 ".*

OTROS DOCUMENTOS

- 1.- *Diario Oficial de la Federación. Del 31 de Diciembre de 1985.*
- 2.- *Diario Oficial de la Federación. Del 31 de Diciembre de 1987.*
- 3.- *Diario Oficial de la Federación. Del 28 de Diciembre de 1989.*
- 4.- *Camara de Diputados: "Exposicion de Motivos de la Iniciativa Presidencial de la Ley Miscelanea para 1990.*
- 5.- *Diario Oficial de la Federación. Del 29 de Diciembre de 1976.*
- 6.- *Diario Oficial de la Federación. Del 9 de Febrero de 1989.*