

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

320809
6
ZEJ

Plantel Tlalpan
Escuela de Derecho

Con estudios incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México

ESTUDIO CRITICO DEL DESECHAMIENTO DE
DEMANDAS IRREGULARES EN EL JUICIO DE NULIDAD.
PROPUESTA DE REFORMA.

T E S I S

Que para obtener el Título de
Licenciado en Derecho

P r e s e n t a

ROSA MARIA ALCALA MARTINEZ

ASESOR: Licenciado Samuel Alvarez García

México, D.F.

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCION

El presente estudio de investigación científica jurídica basado en los métodos deductivo e investigación documental, realizado a nivel licenciatura, se aboca al análisis crítico de la materia procesal fiscal, por lo que será necesario auxiliarnos de otras ramas del derecho tales como:

Derecho Procesal Civil a nivel federal y Derecho Constitucional, mismos que servirán de fundamento y grado de comparación al planteamiento presentado.

Es a partir de 1989 cuando se introducen innumerables reformas al Código Fiscal de la Federación originando importantes cambios en diversos aspectos del Derecho Fiscal, entre ellos la materia procesal, específicamente me refiero a las reformas realizadas en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación referentes a los requisitos formales de procedibilidad de la demanda, su irregularidad y desechamiento, dejando en un total estado de indefensión a los particulares recurrentes en el juicio de nulidad a la par que son atentatorios de los artículos 31 fracción IV, 14 y 17 Constitucionales.

Dichas reformas deniegan la justicia y van en contra de los fines últimos del derecho y si bien a través de estos procedimientos el fisco se allega de recursos para la subsistencia del Estado, los medios de ninguna forma deben ser meras trampas procesales que dificulten la cabal impartición de justicia.

La norma fundamental de quien dedica su vida al ejercicio del Derecho, debe ser luchar por la impartición de la justicia; por ello, el obstruir su ejercicio mediante el desechamiento de demandas irregulares motivó un profundo interés y honda reflexión de mi parte, ya que la prevención constituía a la fecha uno de los instrumentos mas importantes con que contaba el juzgador para lograrlo.

El desarrollo del trabajo consiste inicialmente en una introducción a la materia contenciosa administrativa y el Juicio de Nulidad.

En segundo lugar un estudio de la trascendencia de la demanda y la prevención así como su aplicación en otros campos del derecho y los beneficios que con su práctica se pretende.

Dado que a la fecha de realización de este estudio; julio de 1992 a noviembre de 1992 continúan vigentes en el mismo sentido los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que en la actualidad a las leyes se les da un carácter de perfección o se consideran temas de tan poca importancia que no se realiza un adecuado análisis de su trascendencia y que sin embargo ocasionan perjuicios a los sujetos de derecho así como irregularidades jurídicas, se hace indispensable reformar el Código Fiscal de la Federación en dichos artículos, propuesta que presentó en el último de los capítulos a fin de realizar un aporte de los más altos valores que la humanidad ha postulado:

La impartición de justicia

Justicia que se ha definido como la observancia de la verdad; la voluntad de dar a cada quien lo suyo; en los términos del Código de las Partidas: "Es una de las cosas que mejor y más enderezadamente se mantiene el mundo, y que es como fuente de donde emanan todos los derechos".

I N D I C E

INTRODUCCIONvii

CAPITULO I LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

A) Sistemas de lo Contencioso Administrativo.. 2

 1.- Sistema Francés 3

 2.- Sistema Anglo-Americano 5

B) Lo Contencioso Administrativo en México ... 7

C) Antecedentes del Tribunal Fiscal de la
 Federación 11

D) Estructura y Competencia del Tribunal
 Fiscal de la Federación 14

 1.- Sala Superior 15

 2.- Salas Regionales 17

**CAPITULO II EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE
LA FEDERACION.**

A) Juicio de Nulidad 24

 1.- Procedencia 25

 a) Tributaria Federal en General 25

 b) Multas derivadas de Normas
 Administrativas Federales 26

c)	Pensiones y Prestaciones Sociales en materia de Militares y Civiles cuando sean a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	27
d)	Interpretación y Cumplimiento de Contrato de Obras Públicas	28
e)	Créditos por Responsabilidad contra Funcionarios o Empleados Federales	28
2.-	Improcedencia	30
3.-	Sobreseimiento	33
4.-	Tramitación	34
a)	Plazos	34
b)	Partes	35
c)	Tramitación	37
d)	Cierre de instrucción	39
e)	Sentencia	39

CAPITULO III LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD

A)	La demanda en el Juicio de Nulidad	41
1.-	Aspecto General	41
2.-	La demanda en el Código Fiscal de la Federación	44
a)	Requisitos y Recientes Reformas	45

b) Documentos de la Demanda	46
B) Demanda obscura o irregular en el Código Fiscal de la Federación	48
C) Recursos en el Juicio de Nulidad ante el desechamiento de demandas irregulares	51
1.- Recurso de Reclamación	51
2.- Recurso de Revisión	52
D) El Amparo en Materia Administrativa en presencia del desechamiento de demandas irregulares	53
1.- Tipos de Juicio de Amparo	54
a) Amparo Indirecto	54
b) Amparo Directo	54
E) Legislación comparada referente a las demandas irregulares	58
1.- Código Federal de Procedimientos Civiles	58
2.- Ley de Amparo	58
3.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ...	62

CAPITULO IV ESTUDIO CRITICO DEL DESECHAMIENTO DE DEMANDAS IRREGULARES EN EL JUICIO DE NULIDAD. PROPUESTA DE REFORMA.

A) Reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en el año de 1989	65
1.- Exposición de motivos	66
2.- Iniciativa de Ley	67
3.- Artículo Vigente	68
B) Inconstitucionalidad de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación	70
1.- Artículo 31 Constitucional, fracción IV. Proporcionalidad y Equidad	70
2.- Artículo 14 Constitucional. Garantía de Audiencia	72
a) Juicio Previo	76
b) Formalidades esenciales del Procedimiento	78
3.- Artículo 17 Constitucional. Administración de Justicia	80
C) Prevención	82
1.- Concepto	82
2.- Antecedentes	83
3.- Beneficios	84

D) Propuesta sobre la regulación de la
prevención en materia Fiscal a
través de la Reforma a los artículos
208 y 209 del Código Fiscal de la
Federación 87

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION

HEMEROGRAFIA

CAPITULO I

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

A) Sistemas de lo Contencioso Administrativo.

1.- Sistema Francés.

2.- Sistema Anglo-Americano.

B) Lo Contencioso Administrativo en México.

C) Antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación.

D) Estructura y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

1.- Sala Superior.

2.- Salas Regionales.

I.- LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO.

La existencia de un procedimiento contencioso-administrativo presenta al particular una posibilidad más para la defensa de sus intereses frente a los actos ilegítimos de la Administración Pública. La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación en el ámbito de la Administración planteó en nuestro país un sinnúmero de controversias, principalmente respecto de su constitucionalidad, las cuales fueron superadas mediante reformas al texto constitucional.

En el presente capítulo se expondrá el desarrollo del Contencioso Administrativo en México, así como la estructura y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

A) Sistemas de lo contencioso administrativo.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses.

En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública.

El nacimiento del contencioso-administrativo surgió por la necesidad de defensa del particular frente a los actos de la Administración Pública.

Su materia está constituida:

"...Por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárctica, por haber infringido aquélla, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses". (1)

(1) ARGANARAZ, Manuel J. Tratado de lo Contencioso administrativo, Tipográfica Editora Argentina; Buenos Aires, 1955, p 13 Mencionado por DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa México 3a. Edición, 1988. p 199

Desde el punto de vista formal el Contencioso Administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Desde el punto de vista material este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la Administración que lesiona intereses jurídicos de los particulares.

La defensa de los particulares frente a la Administración se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que dió origen a los sistemas Francés o Administrativo y Angloamericano o Judicial.

1.- Sistema Francés.

El Sistema Francés nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales habría dependencia de un poder a otro.

Con esta idea se creó el Consejo de Estado Francés en 1790 como primer tribunal administrativo que habría de servir de modelo después para la justicia administrativa de toda Europa. Es un tribunal que se denominó en la época de justicia retenida, es decir, un tribunal cuyos jueces o magistrados más que sentencias en sí mismas dictaban proyectos de sentencias, puesto que éstas estaban sujetas a la aprobación posterior del ministerio o entre nosotros Secretarías de Estado que cubría el área donde se hubiere producido la controversia administrativa o litigio.

Fue más tarde, el 24 de mayo de 1872, cuando se dictó una ordenanza que transformó el Consejo de Estado en un verdadero tribunal, pasó de justicia retenida a lo que se llamó justicia delegada.

Esto último tuvo como significado el que las sentencias de los jueces de ese tribunal ya no estarían sujetas más a la revisión de las autoridades administrativas, ahora las sentencias gozarían de total definitividad y se dictarían a nombre del pueblo francés.

Esta autonomía o independencia respecto de la Administración Pública es lo que garantizaría por muchos años el prestigio de este tribunal. No obstante estar domiciliado en el área del Poder Ejecutivo, supo conservar la independencia necesaria para conquistar su autoridad moral como juzgador de la misma autoridad Administrativa.

Es necesario recordar que el Consejo de Estado en Francia nació por una cierta hostilidad que se tenía en los albores del triunfo de la Revolución Francesa por los tribunales judiciales franceses, cuando se sentía que estos últimos eran un obstáculo para la acción pronta o cierta de la Administración Pública. Se pensó entonces que era conveniente que dentro de la propia Administración Pública se tuviesen tribunales que la juzgaran y no por otros, ajenos que son los judiciales. De esta manera se entendió que creando tribunales que formaran parte del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública, se respetaba incluso el principio de división de poderes.

El origen en consecuencia de los tribunales administrativos es precisamente el separarse de la justicia de los tribunales judiciales pero lo que fue una realidad que dió margen al nacimiento de este prototipo de tribunal, no impidió para que otros países de Europa acogieran la institución que con el tiempo demostró ser una organización jurisdiccional ideal para impartir justicia administrativa pronta y autónoma.

Otto Maye gran tratadista del Derecho Administrativo Alemán, reconoce la trayectoria que existe de la institución de los tribunales administrativos en su país; en España se alaba en la exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa lo que ha sido la justicia administrativa en manos de ese tipo de tribunales, y todavía existe la justicia de tribunales contencioso administrativos en Italia por largos años incorporados a su sistema nacional de justicia, y en otros muchos países europeos que la han asimilado como una institución positiva.

Hasta los países de muy arraigada tradición judicialista como son Inglaterra y Estados Unidos, también hace ya muchos años que adoptaron el contencioso administrativo que hemos destacado, a través de comisiones o corporaciones administrativas dotadas indubitadamente de funciones jurisdiccionales.

En México hubo algunos atisbos o intentos por establecer tribunales administrativos e incrustarlos en el sistema judicialista imperante durante el siglo XIX, pero sin éxito permanente, pues son vagas e inciertas las noticias que se tienen sobre su funcionamiento.

Se encuentra confirmado que en México el primer tribunal administrativo fue creado en 1936, con la Ley de Justicia Fiscal. Sin que se pueda afirmar que se da un paralelismo institucional entre los orígenes que dieron vida al Consejo de Estado en Francia y los hechos que motivaron el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo los autores de la Ley de Justicia Fiscal tuvieron el acierto técnico, académico, profesional y político de apoyar la idea de instituir el tribunal administrativo no para sustituir a los del Poder Judicial sino para apoyarlos, cosa que no se dió en Francia.

2.- Sistema Anglomericano.

El sistema Anglomericano con otra interpretación de la división de poderes, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder. Ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.

Dentro del Sistema Francés son dos las formas más importantes de lo contencioso-administrativo: contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo.

Estas dos formas tienen un objetivo diferente, pues la primera se ha instaurado para conocer sobre la afectación de un interés legítimo, en tanto que el subjetivo o de plena jurisdicción conoce sobre la violación de derechos subjetivos.

El derecho subjetivo en este caso consiste en la facultad o poder del particular para exigir de la administración una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho subjetivo. En otras palabras, el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en forma reiterada ha identificado al interés jurídico con el derecho subjetivo, nos dice que este último "... se ha considerado como una facultad que la norma jurídica objetiva concede a cualquier sujeto, de donde deriva su denominación. Esta facultad no entraña simplemente el poder de obrar, sino una potestad de exigencia. Ahora bien, es evidente que esta potestad debe ejercitarse frente a otro sujeto distinto del titular de dicha facultad, el cual es obligado a cumplir o acatar las pretensiones que se reclamen a través del ejercicio de esta. En otras palabras, todo derecho subjetivo implica necesariamente una obligación correlativa, la cual corresponde lógicamente a otro sujeto". (2)

En cambio frente a un interés legítimo la persona no tiene la facultad o poder de exigencia ante la Administración Pública, pues el orden jurídico no se la concede, ya que sólo le otorga la mera facultad de actuar. Alfonso Noriega nos dice que : "No existe derecho subjetivo, ni por tanto interés jurídico cuando una persona tiene únicamente una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente concede o regula una mera actuación particular, sin que éste tenga la capacidad otorgada por dicha orden, para imponerse coactivamente a otro sujeto; es decir, cuando no hay un poder de exigencia imperativa..." (3)

Es por esto que el contencioso de anulación sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido:

1.- Por funcionario incompetente;

(2) BURGOA, Ignacio, El Juicio de Amparo. México. Editorial Porrúa. 1984, p 469

(3) NORIEGA, Alfonso, Lecciones de Amparo. México. Editorial Porrúa, 1980 p. 466.

- 2.- Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley;
- 3.- Por no haber aplicado la disposición debida;
- 4.- Por desvío de poder.

Estas formas de manifestación de exceso de poder son lo que las diversas legislaciones han considerado como causas de anulación en el contencioso objetivo.

Por su parte el contencioso subjetivo, al versar sobre derechos subjetivos no requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto solo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

En nuestro país tienen aplicación los dos sistemas de lo contencioso administrativo, ya que para algunos actos administrativos a nivel federal y local existen tribunales administrativos especializados, con lo cual estaríamos en presencia del Sistema Francés; y para otro tipo de actos, también a nivel federal y estatal, cuyo conocimiento no esté reservado a los tribunales administrativos existe la vía de amparo por lo que para este tipo de actos se ha establecido el sistema Anglosajón o Judicial.

B) Lo Contencioso Administrativo en México.

Mucho se ha discutido acerca del carácter del Contencioso-Administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sin que a la fecha exista doctrinalmente un consenso general; algunos autores, entre ellos Emilio Margain Manautou, consideran que este Tribunal es de anulación; en cambio, para Cortina Gutiérrez y Alfonso Nava Negrete, entre otros, se trata de un tribunal de plena jurisdicción.

El Contencioso-administrativo en México tiene características propias, ya que no es totalmente de anulación, ni puramente de plena jurisdicción.

Conforme a la doctrina las diferencias substanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación,

y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden, identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto de su finalidad; el tribunal de simple anulación sólo busca el mantenimiento de la legalidad en la actuación de la administración, por tal motivo se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo; mientras que en el de plena jurisdicción se pretende el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, por lo tanto, este contencioso se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos.

En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación (4)

Por lo que respecta al procedimiento en el de anulación se desarrolla en juicio simple, sin que sea indispensable la participación de la Administración como parte demandada pues su intervención sólo se reduce a rendir un informe que le requiere el tribunal. La Administración en el contencioso de anulación no es parte, su intervención consiste más en informar que en defender. Hay en este juicio un interés mayor en revertir el acto y conformarlo a la legalidad que en dar razón a la Administración Pública o al recurrente. El tribunal suple las deficiencias que hubiesen en el recurso.

En cambio el procedimiento en el contencioso de plena jurisdicción es de tipo judicial con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedimentales; instrucción y sentencia o juicio, dando oportunidad a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren pertinentes.

(4) La fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, establece: "Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos y contra los actos siguientes: I. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante;"

En este aspecto el contencioso administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento instaurado está estructurado con los principios de un verdadero juicio procesal.

Respecto de la sentencia el de simple anulación sólo se constriñe a declarar la validez o nulidad del acto según corresponda; en cambio, en el de plena jurisdicción se emite una sentencia de condena.

Conforme a esta categoría nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación pues solo se constriñe a declarar la validez o nulidad; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada, como por ejemplo en los asuntos de pensiones civiles o militares cuando la nulidad es a efecto de que se otorgue al actor, una pensión mayor de la que había considerado la demandada, o en los casos de devolución de impuestos, en la que se condena a la devolución de éstos.

En cuanto a los efectos de la sentencia, la que dicta el tribunal en el contencioso objetivo sólo logra anular la resolución combatida, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en tanto que en el de plena jurisdicción el tribunal si puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Conforme a lo establecido el contencioso administrativo en nuestro país sería de anulación, ya que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para ejecutar sus propias resoluciones, por lo que si un particular se viera afectado por la negatividad de una autoridad a cumplir con los términos de la sentencia, tendría que recurrir en vía de amparo a denunciar la falta de cumplimiento de ésta.

Por lo anteriormente analizado autores como Delgadillo Gutiérrez consideran que "El contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación es mixto o ecléctico". (5)

(5) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, México. Editorial Limusa, 3a. Edición, 1988. p.216

Sin embargo cabe resaltar la facultad que tiene el Tribunal Fiscal para continuar interviniendo en el procedimiento administrativo hasta la realización adecuada de la sentencia o del auto decidido por dicho Tribunal, pues va mucho más allá de las potestades conferidas a la judicatura federal para velar por el acatamiento de sus fallos.

Mientras la última alcanza a sancionar con multas, apercibimientos, exhortación al superior jerárquico y hasta dos severas medidas de sanción: la remoción del cargo y la consignación al juicio penal que no se producen en la realidad; en tanto que Suprema Corte, Colegiados y Jueces de Distrito tienen esas vías oblicuas, las salas del Tribunal Fiscal cuentan con facultades más eficaces a la luz del cumplimiento efectivo de sus decisiones.

"Lo previsto como queja en el artículo 239 Ter en realidad comprende ese medio impugnativo en tanto se trate de efectivo exceso o defecto de los actos de la autoridad demandada; pero ya en la fracción III se está ante la repetición del acto demandado y anulado, y en ese caso se observa que la sala misma procede a dejarlo sin efecto, lo que entraña una verdadera sustitución en la competencia de la autoridad administrativa". (6)

Fuera pues del extremo coactivo en el que actuarios o secretarios ejecutores proceden a llevar a cabo los actos que el demandado se abstiene de cumplir, en el artículo 239 Ter se prevé una fórmula práctica de mérito indudable.

Y que se completa con los medios sancionatorios que el artículo contempla en sus diversas fracciones (7)

(6) BRISEÑO Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal Editorial Porrúa, México. 2a. Edición. 1990 p. 289

(7) En la actualidad, el artículo 239 Ter del Código Fiscal dice:

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: *

Por lo que a pesar de que no se le reconozca facultades de ejecución al citado Tribunal, en la actualidad no es necesario acudir a la vía de amparo para el cumplimiento de sus fallos.

C) Antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación.

Sin remontarnos a otro siglo, sólo a partir del XIX, el control jurisdiccional de la Administración Pública ha

* I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulados, así como cuando en el acto ó resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en el cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efecto la notificación del acto o resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien repetición del acto o resolución anulados.

El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o resolución que provocaron la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días. *

III.- En caso de que haya repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.*

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la Sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo señalado la forma y términos, precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la oficina ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

A quien promueva una queja frívola e improcedente, se le impondrá una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

estado en la responsabilidad de los tribunales que forman parte del Poder Judicial Federal. Es decir que cualquier controversia o conflicto que surgiera entre la Administración y los particulares con motivo de resoluciones tomadas por la primera, el único camino a seguir era el previsto ante los tribunales del Poder Judicial Federal. Desde luego se aplicaron en forma sumamente precaria los ordenamientos adjetivos federales vigentes durante el siglo XIX.

Podemos decir que desde 1824, en que se promulga la primera Constitución Federalista de México, en forma clara se previno que fuesen los tribunales del Poder Judicial los encargados de dicho control jurisdiccional. Empero no eran precisos los caminos procesales a seguir para lograr obtener la justicia administrativa demandada. Y es que este tipo de control no fue muy explorado ni en la doctrina ni en la legislación de los primeros 50 años del siglo pasado.

Siguió el mismo sistema la Constitución de 1836, centralista, que también descansó ese tipo de control en la acción de los tribunales judiciales, sin que en la vida práctica se tuviese conocimiento de un código adjetivo para el desahogo de los conflictos administrativos, por consecuencia, quedaba en duda el camino a seguir para los ciudadanos que tenían necesidad de enfrentarse a la Administración Pública Federal.

El surgimiento en 1847 del Acta de Reformas creadora del juicio de amparo, constituyó más una esperanza que una realidad para fijar una vía procesal idónea que permitiera un control efectivo de la legalidad de los actos de la Administración Pública en virtud de que no hubo una ley reglamentaria de ese célebre documento.

Con la aparición de la Constitución de 1857 se tuvo una nueva esperanza, ya incrustado el juicio de amparo en sus preceptos, que se estableciera con toda nitidez el camino que los administrados deberían seguir para discutir o controvertir la legalidad de los actos administrativos, sin embargo, tampoco hubo una ley reglamentaria de los preceptos constitucionales y por lo mismo los particulares volvieron a quedar en completo estado de indefensión frente a la Administración Pública.

Gracias a las primeras leyes de amparo, la primera de 1861 y la segunda de 1869, fue posible establecer el puente procesal que permitiera el desahogo del contencioso administrativo, que a fines del siglo XIX permitiera afirmar a Don Jacinto Pallares que el juicio de amparo era más que

suficiente para ese tipo de justicia y que por lo mismo no era necesario implantar el llamado contencioso administrativo.

En todo el siglo XIX imperó el sistema judicialista de justicia administrativa, o sea, en que la justicia administrativa fue impartida por Tribunales del Poder Judicial. Excepto el momento de breve transición que significó la Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se le concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio, la cual según se tiene noticia solo interrumpió en forma simbólica el sistema judicialista ya que no tuvo una auténtica vida práctica.

El primer intento real de establecer en México los tribunales administrativos a imagen y semejanza de los existentes en Francia, fue el de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, instauradora del Tribunal Fiscal de la Federación. Como se refiere en la exposición de motivos de la propia ley, el tribunal citado tenía una estructura y sobre todo una jurisdicción muy semejante a la que privaba en el Consejo de Estado Francés, de donde se tomaron pormenores para establecer la Justicia Fiscal Federal.

Aquella ley fue expedida por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias y no fue recibida con beneplácito por el foro nacional, no solo porque la institución resultaba extraña al medio judicial imperante, sino sobre todo porque se tenía conocimiento que este tribunal habría de estar dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y no de la del Judicial. No se aceptaba o no se podía entender como era posible que un auténtico tribunal encargado de juzgar fundamentalmente las resoluciones del fisco federal (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) pudiera conservar su autonomía a pesar de esta situación.

Cualquier duda sobre la constitucionalidad de este Tribunal desapareció en el año de 1946 (Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946), al reformarse la fracción I del artículo 104 Constitucional.

En esta reforma se reconoce la existencia de Tribunales administrativos, por cuanto se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer, a través de los recursos ordinarios que establecieran las leyes de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Más aún ya no implícitamente sino de manera expresa al entrar en vigor, el 28 de octubre de 1968, una nueva reforma a la fracción I del artículo 104 Constitucional, se faculta al legislador federal para: "Instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Todos los antecedentes dieron margen a un sistema híbrido de Justicia Administrativa. En efecto las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, no eran la última palabra, estaban sujetas a la revisión de los tribunales del Poder Judicial (particularmente a partir de que fue creado el recurso de revisión en el año de 1946). De esta manera ligados tanto el tribunal administrativo como el tribunal judicial, conocieron y conocen aún de la Justicia Administrativa Federal.

D) Estructura y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es un tribunal administrativo ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga.

Su propósito es mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.

Es un tribunal autónomo ya que como se expresa en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá 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 si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa...", autonomía que se reitera en el artículo 1 de su Ley Orgánica.

Con relación a la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, tenemos que se integra con una Sala Superior y Salas Regionales.

1.- Sala Superior.

La Sala Superior se encuentra en el Distrito Federal y es el órgano superior. Se integra por 9 magistrados de los cuales uno será su Presidente, que es el que tiene la representación del Tribunal Fiscal Federal, el cual es designado en la 1a. Sesión anual de la Sala Superior, dura en su cargo un año y puede ser reelecto. A la segunda ratificación se vuelven inamovibles.

Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere:

Ser mexicano por nacimiento;

Mayor de 35 años y sin exceder de 65 años de edad al día de la designación;

Tener notoria buena conducta;

Ser licenciado en Derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha, y tener un mínimo de cinco años de práctica en materia fiscal.

El nombramiento de los Magistrados lo efectúa cada seis años el Presidente de la República con aprobación del

Senado; en la designación se deberá señalar si es para integrar la sala superior o alguna sala regional. También existen Magistrados Supernumerarios, quienes suplen las ausencias de los magistrados de las salas regionales y substituyen a los magistrados de la sala superior, en los casos previstos por la ley. Ningún magistrado puede ser removido sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Los magistrados son 9 pero para sesionar basta que se presenten seis, las sesiones de la Sala Superior son públicas, con excepción de aquéllos casos en que se afecte la moral, el interés público o la ley exija que sean secretas.

La competencia de la Sala Superior la establece el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación:

- I.- Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.
- II.- Resolver los juicios con características especiales, en los actos establecidos por el código.
- III.- Conocer de las exhitativas para impartición de justicia que promueven las partes, cuando los magistrados no formulen proyectos de resolución que correspondan o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por Ley.
- IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y designar al magistrado que deba substituirlo.
- V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten en las salas regionales.

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial.

También el Tribunal Superior tendrá un Secretario General de Acuerdos.

Y un Oficial Mayor que se va a encargar de las cuestiones administrativas.

Existirán el número de Secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos. En la actualidad cada Magistrado de la Sala Superior tiene 3 secretarios.

2.- Salas Regionales

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados cada una, y se requiere la presencia de todos para sesionar.

Existen 11 zonas o regiones con un total de 17 salas regionales, en virtud de que la zona Metropolitana cuenta con seis salas y el Estado de México con dos salas a partir de 1990.

Las regiones en que se ubican las salas son:

- 1.- Noroeste, con sede en Ciudad Obregón, Sonora, y jurisdicción en los estados de Baja California y Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- 2.- Noreste, con sede en Monterrey, N.L., y jurisdicción en los estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- 3.- Norte Centro, con sede en Torreón, Coah., y jurisdicción en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

- 4.- Centro, con sede en Celaya, Gto. y jurisdicción en los estados de Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí.
- 5.- Pacífico Centro, con sede en Cuernavaca, Mor., y jurisdicción en los estados de Morelos y Guerrero.
- 6.- Hidalgo, México, con sede en Tlalnepantla, Méx., y jurisdicción en los estados de México e Hidalgo.
- 7.- Golfo Centro, con sede en Puebla, Pueb., y jurisdicción en los estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- 8.- Occidente, con sede en Guadalajara, Jal., y Jurisdicción en Colima, Jalisco y Nayarit.
- 9.- Sureste, con sede en Oaxaca y jurisdicción en los estados de Chiapas y Oaxaca.
- 10.- Peninsular, con sede en Mérida, Yuc., y jurisdicción en los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo.
- 11.- Metropolitana, con sede en el Distrito Federal y jurisdicción en el propio D. F.

La competencia de las salas regionales se encuentra establecida en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en el artículo 24 señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las salas regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio.

Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

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.- Nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal Federal indebidamente percibido por el Estado.
- III.- Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.
- IV.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V.- Nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros 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.
- VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles sea a cargo del Erario Federal o del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 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 D. D. F., así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que regulan el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado.

Sin embargo esta ley no es la única que regula su competencia, ya que existen otras leyes que le otorgan facultades para conocer acerca de diversos actos: en materia de responsabilidades administrativas (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); en materia de responsabilidad civil del Estado por falta en el servicio (Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal); en materia de fianzas, respecto de los requerimientos de pago efectuados por la Tesorería de la Federación (Ley Federal de Instituciones de Fianzas); y en materia financiera, respecto de las resoluciones definitivas que se dicten en el recurso de revocación que se haga valer en contra de las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios (Ley Orgánica del Banco de México).

No debe perderse de vista que el papel que a lo largo de la historia han venido cumpliendo y cumplen los tribunales administrativos es el de coadyuvar en gran forma al mejoramiento de la actividad administrativa.

Las situaciones conflictivas de legalidad o de arbitrariedad en que se encierran los ciudadanos, requieren de urgente solución, no se pueden dar el lujo de cruzar la complicada red procesal con que se teje actualmente el juicio de amparo y esperar pacientemente después de varios años, la

sentencia última de dicha justicia de legalidad y constitucionalidad.

El ciudadano requiere de una justicia elemental pero pronta, sin tecnicismos procesales, sin formalidades. No es posible hacer esperar dos o tres años a los ciudadanos que requieren por ejemplo, de una autorización o de un permiso para realizar actividades comerciales o industriales, a través de una justicia diferida de la que después no tenga el menor interés.

El Tribunal Fiscal de la Federación requiere de instrumentos procesales acordes a la procuración de una justicia pronta, expedita y cabal, como lo establece el artículo 17 Constitucional con la simplificación máxima en el procedimiento, sin que éste se convierta en la clásica trampa procesal, sino que por el contrario se logre para el ciudadano la satisfacción de sus pequeños intereses pero grandes a los ojos de la justicia.

CAPITULO II

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A) Juicio de Nulidad.

1.- Procedencia.

- a) Tributaria Federal en General
- b) Multas derivadas de normas administrativas Federales.
- c) Pensiones y Prestaciones Sociales en materia de Militares y Civiles cuando sean a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- d) Interpretación y Cumplimiento de Contrato de Obras Públicas.
- e) Creditos por Responsabilidad contra funcionarios o empleados federales.

2.- Improcedencia.

3.- Sobreseimiento.

4.- Tramitación.

- a) Plazos.
- b) Partes
- c) Tramitación.
- d) Cierre de instrucción.
- e) Sentencia.

II.- EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Los actos de la administración pública deben estar fundados en leyes u ordenamientos tales que resistan un análisis frente a la Carta Magna; es decir, la administración debe sustentar su actuación frente a los particulares en la legalidad de sus actos.

Sin embargo no siempre la actuación del poder público se ajusta a los ordenamientos en que se funda, ya sea por interpretaciones erróneas, exceso en el cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlos, lo que origina violación de los derechos de los administrados, e inclusive, de los que legítimamente le corresponden a la misma administración pública.

De ahí la necesidad del establecimiento de garantías y de medios de defensa a los ciudadanos en contra de los actos arbitrarios de las autoridades.

Las garantías y los procedimientos cobran singular importancia en algunas materias en las que el riesgo de la arbitrariedad estatal es mayor, como podría ser la tributaria, de la que el ente político depende para su existencia material.

Diversos han sido los métodos para buscar el control de la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública.

Entre éstos se puede destacar como aportación mexicana el juicio de Amparo previsto por la Constitución Federal en sus artículos 103 y 107 por el que se busca un control judicial de los actos administrativos.

Sin embargo, a través del paso de los años se ha comprendido la necesidad de no recargar a los tribunales de la Federación con el trabajo de conocer de todos los actos administrativos que los particulares estimen ilegales o contrarios a sus garantías.

De este modo se han creado otros medios de control que han venido a reducir el número de controversias que se llevan a los tribunales federales, tales medios de control son los siguientes:

- a) La creación de recursos o instancias ante las propias autoridades administrativas que constituyen una forma de autocontrol de la legalidad de sus actos por parte de la propia administración.
- b) La creación en los términos de la fracción I del Artículo 104 Constitucional, de Tribunales de lo Contencioso Administrativo colocados en el marco del poder ejecutivo y dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración y los particulares.

A pesar de que la aludida fracción I del artículo 104 Constitucional es resultado de una reforma posterior, un ejemplo notable al último tipo mencionado pertenece el Tribunal Fiscal de la Federación creado en el año de 1937 a través de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, como anteriormente se había señalado.

Por más de 40 años el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ha constituido un medio de defensa eficaz para los contribuyentes de tributos federales, traduciéndose en una verdadera garantía de legalidad en esta materia.

El objetivo de este capítulo procura ser un breve estudio del Procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación y que lo convierte en un verdadero instrumento de justicia tributaria.

A) Juicio de Nulidad.

El marco de regulación legal del juicio de nulidad lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, como se encuentra establecido en el art. 197 del Código Fiscal. (8)

1.- Procedencia.

Del análisis del artículo 23 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual establece las materias que podrán ser objeto de juicio ante las Salas Regionales de ese organismo se deduce la procedencia del juicio de nulidad.

a) Tributaria Federal en General.

La primera de las materias aludidas, la tributaria, es la que con más amplitud se encuentra enunciada dentro de la competencia del tribunal. Las fracciones I, II y IV del artículo de la aludida Ley Orgánica se refieren a esta materia y abarcan prácticamente todas las posibles resoluciones que se pudieran emitir respecto de ella.

El tribunal en esta materia puede conocer de resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales que determinen la existencia de una obligación, un ejemplo sería aquella resolución que recayera a una consulta del particular realizada en los términos del Artículo 34 del Código Fiscal y que le indicara a éste que sí tiene la obligación de cumplir

(8) El artículo 197 del Código Fiscal de la Federación establece: Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal se registrarán por las disposiciones de este Título. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en este código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece.

En los casos en que la resolución impugnada afecte los intereses jurídicos de dos o más personas y éstas promueven juicio, en el escrito inicial de la demanda deberán designar un representante común que elegirán de entre ellos mismos, y si no lo hicieren el magistrado instructor designará con tal carácter a cualquiera de los interesados al admitir la demanda.

con las disposiciones de cierto ordenamiento tributario, o bien fijen la obligación en cantidad líquida o den las bases para su liquidación. Ejemplo de la primera sería la resolución que emitieran las autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades revisoras y que fincara al particular alguna diferencia en el pago de tributos federales, ejemplo del último caso, sería aquella resolución que prohibiera a un contribuyente hacer la deducción de algún gasto para los efectos de determinar su base gravable en el Impuesto sobre la Renta.

Debe señalarse que también pueden ser materia del juicio de nulidad las resoluciones anteriores cuando sean emitidas por organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, puede la Ley del Seguro Social, señala que los créditos a favor del Instituto tendrán el carácter de fiscales.

Esto siempre y cuando se haya agotado el recurso de Inconformidad ante el Consejo Técnico de ese organismo, toda vez que el Tribunal Fiscal conoce únicamente de resoluciones definitivas y su propia Ley Orgánica y el Código Fiscal aclaran que son definitivas las que no admiten recurso.

Las fracciones II y IV del aludido artículo 23 se refieren a aquellas resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado y aquellas que en general causen un agravio en materia fiscal. Dentro de este último punto que constituye una puerta abierta para impugnar cualquier otra resolución con la que se esté inconforme en esta materia, pueden incluirse todas las resoluciones que impongan multas o sanciones por infracción a normas tributarias, pues resulta discutible que una multa puede ser considerada estrictamente como crédito fiscal y, por ende, caber en la fracción I del precepto. También de la fracción IV se deriva la procedencia del juicio contra las resoluciones que recaigan a recursos en materia fiscal.

b) Multas derivadas de Normas Administrativas Federales.

Se ha considerado como una materia distinta a la anterior, la que se refiere a todas aquellas resoluciones que impongan sanciones por violación a disposiciones administrativas. Si bien es cierto que existen algunas opiniones que consideran que todo ingreso percibido por el

Estado tiene carácter de fiscal, la doctrina ha discutido ampliamente este punto y la mayoría de los autores que se inclinan a pensar que el Estado puede percibir ingresos fiscales dentro de los que se encontrarían los impuestos, derechos, contribuciones especiales y los aprovechamientos como multas y recargos que derivan de los anteriores y otro tipo de ingresos sin esa naturaleza dentro de los cuales además de los productos y los financiamientos estarían algunos tipos de aprovechamientos no fiscales, tales como multas que no derivan de la aplicación de disposiciones tributarias.

La fracción III del Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, que es la que se refiere a esta materia, da la base para que ante ese organismo se impugne multas en materias tales como comercio, salubridad, trabajo, etc., y que en vía de ejemplo podrían ser las que impone la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por infracciones a las disposiciones a la Ley Federal del Trabajo; las que impone la Secretaría de Salubridad y Asistencia, derivada de disposiciones en materia de contaminación ambiental o las que imponen las Secretarías de Comercio y Turismo por violaciones a precios oficiales o autorizados.

Sobre las resoluciones que imponen multas por infracción a disposiciones administrativas federales se puede hacer el mismo comentario que se hizo respecto de las emanadas del Instituto Mexicano del Seguro Social, esto es, que el tribunal conocerá de las resoluciones que hayan recaído al recurso administrativo en que se impugne la multa, pues normalmente las disposiciones en estas materias, preveen un recurso no optativo para impugnarlas.

- c) Pensiones y Prestaciones Sociales en Materia de Militares y Civiles cuando sean a cargo del Erario Federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las fracciones V y VI del multicitado artículo 23 dan al Tribunal competencia en materia de pensiones y prestaciones sociales, tanto en materia de militares como aquellas que sean a cargo del Erario Federal o del ISSSTE.

Las controversias que dirime el Tribunal en estas materias se originan cuando un trabajador al servicio del

estado o un militar solicitan a sus respectivas instituciones de seguridad social y éstas se los niegan o se los conceden en proporción inferior a lo solicitado, los beneficios sociales a que consideran tener derecho.

Sobre este punto debe señalarse que la aludida fracción V constituye un claro ejemplo de las funciones, en este caso como tribunal únicamente de anulación, pues dicha fracción señala que cuando el interesado afirme para fundar su demanda que debió ser retirado con un grado superior al que consigna la resolución impugnada, la sentencia del Tribunal sólo tendrá efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que le corresponde, es decir, que el Tribunal no podrá constituir o modificar situaciones en materia de jerarquía militar, ya que ello es únicamente atribución de las autoridades del fuero militar.

d) Interpretación y Cumplimiento de Contratos de Obras Públicas.

La fracción VII del artículo 23 se refiere a un caso poco usual, la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Este punto ha servido de base para afirmar que el contencioso ante el Tribunal Fiscal sí es de plena jurisdicción y no únicamente de anulación, pues en esta materia no se limita únicamente a declarar la nulidad o reconocer la validéz de un acto administrativo, sino que decide sobre la interpretación y el cumplimiento del contrato.

e) Créditos por Responsabilidad contra Funcionarios o Empleados Federales.

El procedimiento que se estudia sirve también como medio de defensa en contra de las resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados federales, así como en contra de los particulares involucrados. Debe señalarse que la competencia del Tribunal se da siempre que no se trate de hechos delictivos, pues en este supuesto existe un procedimiento específico ante un jurado popular. Con base en esta fracción, un cajero de una Oficina Federal de Hacienda podría impugnar en el juicio de nulidad el crédito que se le fincara por faltantes en su corte de caja.

La fracción X del precepto que nos ocupa dispone que serán competencias de las salas las materias señaladas en otras leyes. Sobre este punto puede citarse como ejemplo sobresaliente el Artículo 95 y 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas que señala que cuando se otorguen fianzas a favor del Gobierno Federal, los requerimientos que emita la Tesorería de la Federación podrán ser impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación por la improcedencia del cobro.

Es pertinente hacer un comentario sobre una reciente reforma legal que sacó de su esfera de conocimiento las resoluciones dictadas por autoridades fiscales del Distrito Federal que determinarían la existencia de una obligación fiscal, la fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación. Desde el año de 1966 esta materia había sido objeto del juicio que nos ocupa; sin embargo, por reforma que entró en vigor en 1979, también el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal podía conocer de ella. Esto dió lugar a una situación confusa, pues había dos textos legales que daban competencia a dos órganos diferentes, uno federal y otro local sobre la misma materia. Algunas salas del tribunal optaron por considerar que había una competencia concurrente y que en consecuencia podía conocer de controversias en materia de tributos locales del Distrito Federal, otras por su parte, estimaron que había habido una tácita derogación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que daba a este organismo facultades para conocer de tributos del Distrito Federal y remitían los autos al tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal. Hubo incluso casos en que la demanda se desechó por las últimas razones apuntadas.

Nosotros nos adherimos a la opinión del maestro Dionisio J. Kaye quien señala "...durante el año de 1979 en que subsistió esta situación, las salas del Tribunal Fiscal de la Federación sí podían conocer de controversias en materia tributaria local del Distrito Federal, toda vez que si bien es cierto que fue el mismo Congreso de la Unión el que reformó la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, también lo es que lo hizo en su carácter de legislador local y en consecuencia no podía derogar disposiciones federales..." (9)

(9) J. Kaye, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal, México. Editorial themis. Tercera Edición 1991 p. 242

Sin embargo éste es un problema que ha sido definitivamente resuelto por reforma que sufrió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de diciembre de 1979 y que entraron en vigor el 1o. de Enero de 1980; según las cuales quedó definitivamente suprimida de la competencia de este organismo esta materia.

Hasta el momento se ha visto al juicio de nulidad como un medio de defensa para el particular; sin embargo, el Artículo 25 de la Ley Orgánica le da competencia para conocer también de los juicios en los que se demande la nulidad de resoluciones favorables a los particulares.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación señala que las resoluciones administrativas favorables a los particulares, sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal Federal mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales. La disposición anterior plantea un principio de seguridad jurídica para los particulares, pues si en algún momento la administración ha emitido una resolución que crea derecho a favor de un particular, éste quedaría en un grave estado de incertidumbre si esos derechos pudieran desaparecer por un simple acto de revocación de la autoridad, en consecuencia en estos casos, cuando se estime que esa resolución es ilegal y que se están concediendo beneficios a algún contribuyente en forma injustificada será necesario promover el juicio.

De acuerdo con lo dicho todo lo que se diga más adelante en materia de este procedimiento y que normalmente supone que el actor es el particular, podrá ser también contemplado en forma inversa considerando a éste como demandado.

Anteriormente se ha hablado de las resoluciones o actos respecto de los cuales procede el procedimiento Contencioso Administrativo. Es pertinente ahora tratar aquellos actos o resoluciones respecto de los que no cabe.

2.- Improcedencia

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación enumera las resoluciones respecto de las cuales es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal. (10)

(10) El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, establece:

Causas de improcedencia de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

Dichas causas de improcedencia dan lugar a que se deseche la demanda.

De un análisis de sus fracciones más importantes se desprende lo siguiente:

El juicio no procede contra actos que no afecten los intereses jurídicos del demandante.

No procede el juicio contra actos que sean materia de otro juicio ante el Tribunal o que hayan sido materia de sentencia del mismo acto impugnado. Con esto se pretende que no haya dos juicios respecto del mismo acto y puedan existir sentencias contradictorias.

- 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 otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este código;
- VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;
 - IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicado 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 aun de oficio.

El consentimiento de la resolución impugnada es también causa de improcedencia del juicio. El consentimiento puede ser tácito o expreso, el primero se da cuando el juicio no se promueve dentro de los plazos legales. Por lo que se refiere al segundo, el mismo debe ser expreso e indubitable.

No operará la causa de improcedencia cuando la interposición del recurso sea optativa. En el Código Fiscal de la Federación se prevé en el artículo 117 el recurso de revocación en contra de resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras. El artículo 120 declara expresamente que el recurso que se comenta es optativo y en consecuencia en contra de las resoluciones a que se ha hecho mención puede interponerse directamente el juicio.

Esta causal de improcedencia sólo procede además cuando se interponen recursos o medios de defensa previstos en el Código Fiscal o en una Ley Fiscal o Administrativa, pero no en disposiciones que no tengan ese carácter como serían los reglamentos y acuerdos no fiscales o administrativos, pues el precepto habla específicamente de leyes, contrario a lo que alegaban autoridades como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en la contestación de demanda como causal de improcedencia la existencia de recursos administrativos previos, previstos en olvidados reglamentos interiores o en circulares o disposiciones similares.

Es improcedente ante aquéllos ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicable concretamente al promovente. En virtud de que el Tribunal Fiscal no puede conocer de la inconstitucionalidad de las leyes, pues ello es atribución del Poder Judicial Federal.

Se encuentran en similar situación aquéllos juicios contra resoluciones administrativas conexas a otro que hayan sido impugnados por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Esto tiene por objeto procurar que las resoluciones conexas se impugnen en la misma vía y no se dé lugar a juicios que no pueden ser resueltos sino hasta que se emita resolución en un recurso o viceversa. Ejemplo, tratándose de multas que derivan o tienen su origen en resoluciones que liquidaron diferencias a cargo del contribuyente.

Normalmente cuando la improcedencia del juicio es advertida al momento de la presentación de la demanda, el

Magistrado Instructor podrá desechar de plano esta. En cambio, cuando la causal de improcedencia se descubra en un momento posterior del juicio da como resultado el sobreseimiento de éste, lo que implica que el tribunal se abstiene de estudiar el fondo del asunto, quedando firmes y válidos los actos o resoluciones de las autoridades que se pretendieron impugnar.

3.- Sobreseimiento.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación señala 5 causas denominadas de sobreseimiento de los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (11)

Las causales de sobreseimiento, hacen que los juicios promovidos ante los tribunales se terminen por falta de alguno de los elementos constitutivos de carácter fundamental. En materia fiscal, procede el sobreseimiento total o parcial de un juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el contribuyente se desiste de su demanda, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 202 comentado con anterioridad, en caso de que el demandante muera durante el juicio, si su muerte deja sin materia el proceso; si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado y en los casos en que los propios Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación estén impedidos para emitir resoluciones en cuanto al fondo.

A partir del 1o. de enero de 1986, los juicios de nulidad pueden ser sobreseídos parcialmente; si en un juicio de nulidad un contribuyente demanda la nulidad de una resolución administrativa que determine créditos fiscales diversos y ese particular sólo controvierte algunos de los puntos de la resolución combatida y no demanda o controvierte la nulidad de

(11) artículo 203 del Código Fiscal de la Federación vigente establece:

ARTICULO 203. Procede el sobreseimiento:

I.- Por desistimiento del demandante;

II.- Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso;

IV.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado;

V.- En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resoluciones en cuanto al fondo.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.

otros, el Magistrado Instructor estará facultado para sobreseer parte del juicio de nulidad en aquéllos puntos que el contribuyente no hubiere controvertido la resolución administrativa que determine créditos fiscales y en base a ese sobreseimiento parcial del juicio, las autoridades exactores podrán iniciar el procedimiento administrativo de ejecución.

4.- Tramitación.

En este punto no se pretende hacer un análisis detallado del procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal, sino solo una breve referencia a los lineamientos fundamentales de dicho procedimiento.

Al crearse el Tribunal se pretendió establecer un procedimiento oral, sin embargo, el procedimiento actual ante el Tribunal Fiscal se ha convertido en un procedimiento escrito, en el que las audiencias no se realizan efectivamente, sino sólo se levantan las actas respectivas a posteriori al igual que sucede en el juicio de amparo, presentándose todas las promociones generalmente por escrito, inclusive los alegatos.

Sin embargo la estructura del juicio que se tramita ante el Tribunal Fiscal es lo de un juicio sumario. No hay réplica ni dúplica, la litis se forma sólo con la resolución impugnada, la demanda y la contestación, aunque en casos excepcionales, principalmente cuando se demande una negativa ficta o no se conozcan los fundamentos de la resolución impugnada sino hasta que la demanda esté contestada, puede ampliarse ésta.

a) Plazos.

Los plazos son breves e imprórrogables, empezando con el de interposición de la demanda, el que como regla general es de 45 días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución reclamada.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él,

siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el demandante.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

En cambio el plazo en que la autoridad fiscal puede solicitar la nulidad de una resolución favorable a un particular es de 5 años, que se cuenta a partir de la notificación de la misma resolución.

Cuenta este procedimiento con todas las partes que componen la arquitectura de un proceso; etapas de promoción, pruebas, alegatos y sentencia.

b) Partes

Como en todo procedimiento contencioso, en el juicio de nulidad existen las figuras de actor, demandado y tercero interesado.

En este juicio el actor se denomina demandante y tienen tal carácter los particulares lesionados en sus derechos jurídicos por las resoluciones definitivas señaladas con anterioridad y, como caso de excepción, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando se pretende revocar una resolución emitida por la misma en forma favorable a los particulares.

Tienen el carácter de demandados las autoridades de la Administración Pública Federal y organismos fiscales autónomos que hubiesen dictado, ordenado la ejecución o ejecutado las resoluciones definitivas que lesionen sus intereses jurídicos, contemplándose en la fracción III del artículo 198, como regla general, el que sea demandado el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública de la que dependa la autoridad administrativa que emitió, ordenó o trató de ejecutar la resolución impugnada y, en todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte demandada en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos en base a convenios de coordinación o colaboración administrativa que involucren ingresos federales. Asimismo podrá apersonarse como

parte dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, en aquéllos juicios que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Por excepción en los casos de resoluciones favorables a los particulares que pretendan ser nulificados, los particulares a cuyo favor se emitieron dichas resoluciones tienen el carácter de demandados.

Y existe también la figura del tercero interesado, ejemplo de estos serían aquéllos que tienen un derecho incompatible con la pretensión de demandante; trabajadores cuando se controviertan aportaciones habitacionales al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de Seguridad Social ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o del Impuesto sobre la Renta en materia de participación de utilidades.

Las partes en el juicio de nulidad sólo pueden comparecer ante el Tribunal Fiscal de la Federación debidamente apersonadas.

Las autoridades se apersonarán en juicio siguiendo las reglas que al efecto se encuentren establecidas en los reglamentos interiores de las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo las contenidas en acuerdos delegatorios de facultades, cuando estos últimos hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Los particulares se apersonarán en juicios siguiendo las reglas que sobre el mandato están instituidas en el Código Civil del Distrito Federal, esto es, escritura notarial en la que conste el mandato para pleitos y cobranzas o carta poder suscrita ante dos testigos y ratificada ante Notario Público o ante los Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación.

Los particulares o sus representantes y las autoridades demandadas, al igual que en las promociones para realizar trámites administrativos o interponer recursos administrativos, podrán autorizar al Licenciado en Derecho para que a su nombre reciba notificaciones, presente promociones de trámite, rinda pruebas, alegatos e interponga recursos en el juicio de nulidad.

La representación legal de personas morales queda comprobada si en la escritura pública que contiene el mandato, consta la existencia legal de la sociedad y las facultades de quien otorgó el poder.

Igualmente, el delegado de las autoridades o el autorizado por el demandante para oír notificaciones, deben ser reconocidos por el juzgador antes de actuar.

c) Tramitación.

Se deberá presentar la demanda ante la sala regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la misma y cumpliendo con los requisitos establecidos en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 208. Asimismo el demandante deberá adjuntar a su instancia todos aquéllos documentos señalados en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, a lo que no realizamos mayor abundamiento en virtud de constituir la materia de análisis de nuestro siguiente capítulo.

No se da entrada a ningún incidente de previo y especial pronunciamiento, con excepción de:

I.- Incompetencia en razón del territorio.

II.- Acumulación de autos.

III.- Nulidad de notificaciones.

IV.- Interrupción por causa de muerte o disolución.

V.- Recusación por causa de impedimento.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación del juicio es posible mediante el aseguramiento del crédito fiscal.

En cuanto a las pruebas, se admite toda clase de pruebas, excepto confesional mediante absolución de posiciones, así como tampoco se admiten pruebas que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo,

salvo que en éste no se le hubiere dado al actor oportunidad razonable de hacerlo.

Las pruebas supervinientes se tienen por ofrecidas siempre y cuando no se haya dictado sentencia.

El magistrado instructor admitirá la demanda o la rechazará si no se ajusta a la ley.

Una vez admitida la demanda se corre traslado a las partes en un plazo de 45 días. La contestación se referirá a todos los hechos que el actor imputa al demandado de manera precisa, los hechos que se atribuyen al demandado se presumen ciertos, salvo prueba en contrario, si la contestación no se presenta dentro del plazo, si es omisa o no se presenta la documentación justificativa, sin causa justificada; el demandado expresará los hechos y el derecho con los cuales funde su contestación, a la contestación se acompañan copias de traslado, en ella se ofrecen pruebas, se indican los nombres de los peritos y testigos (en caso de prueba pericial y testimonial).

Expresará a su vez; los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

El demandado deberá adjuntar a su contestación copias de la misma y documentos que acompañe para el demandante y para el tercero, documento justificativo de la personalidad, cuestionario del perito y pruebas documentales que ofrezca.

Los terceros o coadyuvantes podrán apersonarse en el juicio mediante un escrito dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, escrito que cumplirá con los requisitos procesales de la contestación, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

Se podrá ampliar la demanda dentro de los 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, si:

- a) Se demanda una negativa ficta.
- b) El actor no conoce los fundamentos de la resolución impugnada hasta que la demanda esté contestada.
- c) Cuando el acto administrativo impugnado no haya sido notificado o se notificó ilegalmente.

En el auto en que se tiene por contestada la demanda, se fija la fecha para la formulación por escrito de sus alegatos.

- d) Cierre de Instrucción.

Transcurrido dicho término se tiene por cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

- e) Sentencia.

Conforme al artículo 229 del Código Fiscal, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación deben fundarse en derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación. En sus puntos resolutivos deben expresar con claridad los actos o procedimientos, cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

Así también deberá indicar los términos conforme a los cuales la autoridad fiscal debe dictar su nueva resolución.

Se exceptúan de lo anterior, los casos en que el fallo se limite a mandar reponer el procedimiento o a declarar la ilegalidad de una resolución favorable a un particular, cuando la autoridad haya demandado su anulación.

CAPITULO III

LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD

- A) La demanda en el Juicio de Nulidad.
 - 1.- Aspecto General.
 - 2.- La demanda en el Código Fiscal de la Federación.
 - a) Requisitos y Recientes Reformas.
 - b) Documentos de la demanda. Recientes Reformas.
- B) Demanda obscura o irregular en el Código Fiscal de la Federación.
- C) Recursos en el Juicio de Nulidad ante el desechamiento de demandas irregulares.
 - 1.- Reclamación.
 - 2.- Revisión.
- D) Amparo en materia Administrativa en presencia del desechamiento de demandas irregulares.
 - 1.- Tipos de Juicio de Amparo.
 - a) Amparo Indirecto.
 - b) Amparo Directo.
- E) Legislación comparada referente a las demandas irregulares.
 - 1.- Código Federal de Procedimientos Civiles
 - 2.- Ley de Amparo.
 - 3.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

III.- LA DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD

En nuestro derecho existen multiplicidad de procedimientos. Algunos permiten el aseguramiento de la cosa en el litigio; medidas cautelares respecto a las personas como el arraigo en lo civil o la aprehensión en lo penal. Otros son susceptibles de un antejuicio que puede ser de tipo ejecutivo como es el caso de requerimiento de pago y en caso de negarse u oponerse el requerido, conducen hacia el proceso.

Sin embargo puede afirmarse categóricamente que el proceso no tiene sino una iniciación: La demanda.

Algunos códigos como el de Procedimientos Civiles para el D.F. expresan que la presentación de la demanda produce el efecto de señalar el principio de la instancia, interrumpir la prescripción y determinar el valor de las prestaciones exigidas. Otros como el Federal de Procedimientos Civiles se limitan a señalar los efectos del emplazamiento, sin mencionar lo que es obvio, el efecto de la presentación, que es siempre ese comienzo de la serie. Por último, códigos como el Fiscal, ni siquiera aluden a tales efectos y se restringen a la regulación del documento en que se contiene la demanda.

A) La demanda en el Juicio de Nulidad.

1.- Aspecto General

En lo fiscal cada contribuyente tiene el deber de pagar porque existe una obligación administrativa de destinar el ingreso a un gasto público. (13) Es por eso que la relación tributaria se forma con una obligación de prestar la exacción y un derecho a recaudar. El círculo se cierra natural y pacíficamente, cuando el contribuyente está en el caso de cubrir el precio por su actividad económica.

(13) Esto, conforme a lo establecido por el Artículo 31 Constitucional fracción IV que a la letra señala:
Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:
fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como el Estado y Municipio en que residan.

Pero en el cumplimiento o realización de esta relación tributaria suelen aparecer diferencias de criterio, oposiciones en la concepción del derecho o de la obligación. Esas discrepancias se forman entre dos partes: la autoridad y el contribuyente, aunque nada se opone para que un tercero se vea implicado (retenedor, beneficiario de un título como en la exención de impuestos, etc.). Es aquí cuando surge una discutibilidad en la relación, lo que da origen a un proceso contencioso administrativo, promovido por los administrados y la administración pública, por lo que acuden ante órganos jurisdiccionales a fin de defender los derechos e intereses de los particulares y lograr el control jurisdiccional de los actos administrativos.

Ante el Tribunal Fiscal de la Federación se sigue un verdadero proceso, entendiendo por tal la serie de actos que se constituyen con el doble instar de las partes y la actuación jurisdiccional de un tercero imparcial.

Pero toda instancia ante una autoridad hace una referencia indispensable a su pretensión y esto es a través de la demanda.

La demanda es un documento en el proceso tributario, expresa un conjunto de datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva.

La demanda es el acto inicial, la primera actividad encaminada a la resolución del tribunal, pero también es el acto que objetiva diversas circunstancias.

- a) identifica a las partes
- b) precisa el acto administrativo impugnado
- c) narra los antecedentes de hecho
- d) invoca los fundamentos de derecho
- e) determina las pruebas conducentes
- f) exhibe los documentos constitutivos de la pretensión y
- g) justifica la competencia del Tribunal

De los siete datos mencionados unos son de naturaleza subjetiva, otros de índole objetiva y el resto de carácter normativo.

Tienen relevancia subjetiva:

La identificación de las partes y del tribunal que conocerá del asunto.

La demanda se debe dirigir al Tribunal Fiscal de la Federación sin hacer señalamiento alguno respecto de la Sala que habrá de conocer del juicio, pues es función de la oficina de correspondencia del Tribunal hacer su distribución por riguroso turno entre las Salas que integran este Cuerpo Colegiado.

Las partes vienen a ser por un lado el demandante: sujeto que se ve afectado por la resolución impugnada y por otro lado los demandados; la autoridad que dictó la resolución impugnada, el particular a quien favorezca la resolución, titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tercero con un derecho incompatible con el demandante. Aquí se pretende establecer quienes son los litigantes.

Son objetivos:

Los hechos y las pruebas. Comprende, tanto los antecedentes, en decir los acontecimientos que dieron lugar a la resolución definitiva de la autoridad, como a ésta misma. El objeto de la demanda es el acto impugnado; sin embargo debe hacerse mención para el caso en que la Secretaría de Hacienda, con apoyo en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación demande la nulificación de una decisión administrativa favorable a un particular. Caso en que no existe cosa juzgada sino derecho subjetivo que se intenta rescindir. Aquí se pretende determinar sobre que se litiga.

Y en cuanto a lo normativo se refiere a la invocación que la demanda hace de la regulación vigente aplicable al caso. Ya no se trata de explicar lo acontecido, sino de exigir que se imponga la legalidad, que también se observa en las demandas de la Secretaría. Lo que se busca es el porqué del litigio.

Viene a reconocerse en la demanda su naturaleza documental, porque muestra un litigio existente entre sujetos indentificados no solo en su individualidad sino en su calidad, y que se busca resolver en términos de la Ley. Pero la demanda puede mostrar también otros datos; presupuestos y requisitos de la acción, de la pretensión de sentencia y del proceso, argumentos jurídicos que servirán de apoyo para conceder lo pedido, sin olvidar la procedencia del juicio en vista de que la resolución administrativa es definitiva.

La demanda va a puntualizar por que se va al proceso, quienes son los que actúan y con que carácter, quienes los auxilian. La demanda es la ocasión en que la pretensión se puntualiza y se perfila el contenido de la cosa juzgada.

Por lo que podemos definir a la demanda en el juicio de nulidad como el acto formal mediante el cual el actor ejercita su acción contra el demandado ante el Tribunal Fiscal de la Federación a fin de que la ley proteja el derecho invocado.

2.- La demanda en el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien el Código Fiscal de la Federación establece al respecto:

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

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se efectúe en el lugar en que reside el demandante.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efecto de

tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, solo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Cuando el interesado fallezca durante el plazo para iniciar juicio, el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

a) Requisitos y recientes reformas

Artículo 208. "La demanda deberá indicar;

I.- El nombre y domicilio del demandante;

II.- La resolución que se impugna;

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

IV.- Los hechos que den motivo a la demanda;

V.- Las pruebas que ofrezca.

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

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

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

El Código Fiscal de la Federación ha sido reformado innumerables ocasiones, en aspectos conceptuales y de procedimiento entre otros, con la consiguiente incertidumbre jurídica. De manera que se ha venido a modificar de manera substancial el procedimiento del juicio de nulidad tras la 12a.

Reforma al Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208 y 209 últimos párrafos, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1989 que anteriormente citaban:

"... 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".

Para quedar como sigue:

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

Por lo que corresponde al artículo 209 del citado código que establece cuales son los documentos que deben adjuntarse a la presentación de demanda.

b) Documentos de la demanda.

Artículo 209 "El demandante deberá adjuntar a su instancia:

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

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

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

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

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

VI.- Derogada (D.O. 31 de diciembre de 1985)

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiere podido obtenerlas, a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentre para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando esta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo...."

El último párrafo en 1988 citaba:

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

Se reforma para quedar como sigue:

"...Cuando no se adjunte 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".

B) Demanda oscura o irregular en el Código Fiscal de la Federación.

En atención a los artículos 208 y 209 del C.F.F. si en el escrito inicial de demanda no se señala el nombre y domicilio del demandante, la resolución impugnada, la autoridad o autoridades demandas o los agravios que le cause la resolución impugnada, serán motivo de desechamiento de la demanda por improcedente y si no se adjuntan a la demanda las copias suficientes para los traslados de Ley, los documentos con que el promovente acredite su personalidad en juicio, la resolución en la que conste el acto impugnado y su constancia de notificación cuando ésta exista, el Magistrado Instructor desechará la demanda teniéndola por no presentada y sí no se adjuntan las pruebas ofrecidas en el escrito inicial de demanda, éstas se tienen por no ofrecidas.

Los artículos 208 y 209 del C.F.F. son aplicables de igual manera al escrito de ampliación de demanda, al escrito inicial del tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, el escrito de contestación de la demanda, así como el escrito de ampliación a la contestación de la demanda.

Sin embargo nos circunscribiremos únicamente a la afectación que los artículos 208 y 209 en sus últimos párrafos producen al escrito inicial de demanda a fin de ubicar nuestro objeto de estudio y por consistir el motivo de interés que nos impulsó al análisis de este tema, en virtud de que se ha iniciado una corriente tendiente a menoscabar el ejercicio de la Garantía Constitucional del contribuyente a la atención de una Justicia pronta y expedita. Y por ser éste mismo afectado de manera cotidiana por actos de autoridades que puede ir desde la arbitrariedad malintencionada hasta la ineptitud de buena fe o bien áquellos afectados por el recargo de trabajo, la impersonalidad en la emisión de resoluciones, el empleo de computadoras mal programadas; esto es, las actuaciones de los funcionarios pueden rebasar sus atribuciones o estar ejercitadas ilegalmente, por lo que los particulares haciendo

valer su derecho a la defensa recurren al juicio de Nulidad, y ya sea por la inexperiencia del abogado, puesto que debemos estar conscientes que existe una escasez de abogados expertos en la materia tributaria, así como de las muy diversas posibilidades económicas de los contribuyentes para obtener el debido asesoramiento.

O bien la celeridad con la que hay que presentar la demanda ya que no nos es desconocido que llegan los contribuyentes con su abogado en el último momento, justo a solo unas horas del vencimiento del término para la interposición de la demanda, por lo que el abogado en estos casos procuraba intentar una demanda aunque sea deficiente o irregular para no quedar fuera y no perder toda oportunidad de defensa.

Sin dejar de mencionar la complejidad de la materia tributaria puesto que aún para los peritos en la materia escapan a su conocimiento y dominio las disposiciones tributarias por sus cambios permanentes.

Un ejemplo claro de lo anterior, lo constituyen el que a partir de 1981, aparecieron disposiciones anuales denominadas " Resolución que establece Reglas Generales y otras Disposiciones de Carácter Fiscal para el año de", cuya vigencia fué normalmente de un año.

Para los años de 1982 a 1992, se han seguido emitiendo esas resoluciones, conocidas como " Resolución Miscelánea " dictadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público que durante el año modifican el Subsecretario de Ingresos y el Director General Técnico de Ingresos, estas continuas modificaciones requieren su constante estudio pues de otra manera no es posible conocer los criterios de las autoridades fiscales.

Por lo que con conocimiento de las situaciones anteriormente expuestas no es de extrañar que se lleguen a presentar ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandas que omitan el nombre o domicilio del demandante o bien la resolución impugnada, la autoridad o autoridades demandadas, expresión de agravios aún no precisar los hechos de la prueba pericial o testimonial, señalamiento de los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Igualmente el omitir el anexar las copias de traslado a alguna autoridad, documento que acredite la personalidad o en el que conste que le fue

reconocida por la autoridad demandada o señalar los datos del registro con el que se acredita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, documento en que consta el acto impugnado así como copia de la instancia no resuelta por la autoridad, constancia de la notificación del acto impugnado, así mismo no hacer la manifestación bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia, o también si se realizó por edictos, señalar la fecha de la última publicación y nombre del órgano en que ésta se hizo, de igual manera el cuestionario que debe desahogar el perito firmado por el demandante. En términos generales; presentación de una demanda irregular u oscura.

Situación que conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208 y 209 se viene a sancionar mediante auto del Magistrado Instructor con el desechamiento de la demanda interpuesta cuando no se satisfagan parcial o totalmente los requisitos formales de procedibilidad (subjetivos y normativos), salvo el relativo al ofrecimiento de pruebas, en cuyo caso, al no adjuntar las documentales respectivas, estas se tendrán por no ofrecidas.

Es decir se deroga la figura de la prevención a la demanda irregular que tiene su antecedente en el artículo 36 de la Ley de justicia Fiscal:

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 3 días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda (14)

Dejando a un lado la finalidad y trayectoria del tribunal Fiscal de la Federación esto es:

(14) Citado por Gonzalo Armienta. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios. S.A. Mex. D.F. la Edición. 1977. p. 218 "Se refiere al Magistrado semanero en quien se contenían de manera limitativa las facultades de admitir y rechazar las demandas, de proveer sobre la suspensión del procedimiento Administrativo de ejecución y de sobreseer en los casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada."

La impartición de la justicia en México, con la especialidad o enfoque particular a la justicia administrativa dado que dicha reforma solo viene a ser un elemento más para la denegación de justicia tributaria.

Dando ocasión para que mediante un injustificado formalismo queden subsistentes actos ilegales de la Administración Pública lesivos no solo de los derechos del particular, sino también de la eficiencia y la eficacia de que debe estar investida toda la actividad de la Administración Tributaria.

Con lo que se quebrantan las garantías constitucionales consagradas en los artículos 14 y 17 de nuestra Carta Magna; así como los principios procesales originando resoluciones nocivas a los intereses de los particulares, y recargando las labores de los órganos Superiores de Justicia.

Con lo que el Juicio de Nulidad se aleja cada vez más de ser la vía de defensa que diseñaron sus creadores en la original Ley de Justicia Fiscal, para ir convirtiéndose cada vez más en un ritual que bajo el pretexto de la tecnificación de la procesalización se viene convirtiendo más que en una vía de defensa, en una vía de denegación de justicia.

C) Recursos en el Juicio de Nulidad ante el desechamiento de demandas irregulares.

Los recursos dentro de un procedimiento son instancias ante el propio organismo que tramita el juicio o ante su superior jerárquico. Por los cuales se busca la corrección o anulación de alguna parte del procedimiento o de algún acto dentro de éste que se estime ilegal.

En el Juicio de Nulidad el recurso procedente ante el desechamiento de la demanda, así como el tener por no presentadas las pruebas es el recurso de reclamación.

1.- Recurso de Reclamación

La reclamación puede decirse, en términos generales, que es un recurso que procede ante la Sala Regional en contra

de actos del Magistrado Instructor, siempre que éstos se refieran a desechamiento de la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero.

El Recurso de Reclamación puede ser promovido tanto por el particular como por la autoridad y puede tener por objeto no solo oponerse a la admisión de la demanda, la contestación o las pruebas de la contraparte, sino también puede servir para lograr que la demanda o la prueba que fué desechada sea admitida. El término para interposición del recurso es de quince días siguientes a aquel en que surte sus efectos la notificación de la resolución que se pretende impugnar.

En el recurso de Reclamación se corre traslado a la contraparte por un término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin mas trámite, se dará cuenta a la sala, la que resolverá lo conducente.

El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse.

Sin embargo, dicho recurso no conduce sino a la confirmación de desechamiento de la demanda en virtud de que el Magistrado Instructor fundamenta su desechamiento en la aplicación ineludible de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en sus últimos párrafos.

Es decir la aplicación estricta del derecho aunque en este caso se esté aplicando una ley injusta e inconstitucional.

Posteriormente el demandante al encontrar que se confirma la resolución de desechamiento acude al Juicio de Amparo; para el caso de las autoridades procede el Recurso de Revisión.

2.- Recurso de Revisión.

Como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de impartición de justicia publicadas durante 1987, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988 y con la finalidad de

regionalizar totalmente la impartición de la justicia fiscal, se suprime el recurso de revisión fiscal que estaba previsto en el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación, ahora derogado y que se interponía en todos los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora sólo prevalece el recurso de revisión, todavía exclusivo para la autoridad administrativa, que se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, dentro del plazo de 15 días siguientes a la notificación de la sentencia respectiva y que será promovido por la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de la autoridad administrativa, de manera que ya no se exige la intervención, para este efecto, del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o del director o jefe de los organismos descentralizados.

Este recurso se presentará por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo o sentencia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso cuando el asunto afecte el interés fiscal de la Federación y a su juicio tenga importancia, cualquiera que sea su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

En caso de una sentencia parcialmente favorable y parcialmente desfavorable a las partes, si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

D) El amparo en Materia Administrativa en presencia del desechamiento de demandas irregulares.

El juicio de amparo también llamado juicio de garantías, es el medio con que cuentan los particulares para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales.

Su fundamento lo constituyen los artículos 103 y 107 Constitucionales y está reglamentado en la Ley de Amparo.

Como su nombre lo indica, el juicio de garantías es un juicio autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución General de la República a todos los habitantes del territorio nacional.

El juicio de amparo no tiene por objeto impugnar actos de autoridad o resoluciones a fin de obtener su revocación, reforma o modificación sino que tiende a conservar el estado de derecho y a los individuos que en él habitan, en el disfrute de las garantías individuales que la Constitución consagra.

1.- Tipos de Juicio de Amparo.

a) Amparo Indirecto.

El Amparo Indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito que correspondan y procede:

En términos generales contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados así como contra actos de autoridad que vulneren las garantías individuales.

El juicio se seguirá a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional; esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular, la sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la queja.

b) Amparo Directo.

El Amparo Directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponde y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a juicios dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso

ordinario por el cual puedan ser modificadas o revocadas, que resulten violatorias de garantías individuales, ya sea que la violación se cometa en las propias sentencias, laudos o resoluciones o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Solo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable y cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido ya objeto del juicio.

Se entiende por sentencias definitivas; aquellas que decidan el juicio en lo principal y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

También se consideran como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquéllas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluído, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

En el caso de amparo directo, se exige el principio de definitividad en cuanto a aquellas resoluciones combatidas no puedan ser modificadas o revocadas por recurso ordinario y en lo concerniente a su calidad, puede ser la de un auto, una interlocutoria o una sentencia, pero deben poner fin al juicio sin decidirlo en lo principal.

Por lo que corresponde al desechamiento de las demandas irregulares en el Juicio de Nulidad por el Magistrado Instructor, procede el recurso de reclamación, mismo que generalmente confirma el auto desechatorio de la demanda, por lo que es procedente el juicio de Amparo Directo a fin de combatir dicha resolución, que si bien es cierto, tiene el

carácter de sentencia interlocutoria, es una resolución que no puede ser modificada a través de otro recurso ordinario; no resuelve el juicio en lo principal, pero si tiene el carácter de definitiva.

El juicio se sigue a petición de la parte agraviada por la sentencia definitiva o la resolución que ponga fin al juicio; esa parte agraviada tiene que ser un individuo particular, en este caso el demandante en el juicio de nulidad.

La demanda de amparo directo debe presentarse por conducto de la autoridad responsable y su presentación ante otra autoridad no interrumpe el plazo de 15 días para la interposición de la demanda, éste se contará desde el día siguiente en el que haya surtido efectos conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que se hubiese ostentado sabedor del mismo.

La autoridad responsable en este caso el Tribunal Fiscal de la Federación concretamente la sala que conoció del asunto, al remitir los autos al Tribunal Colegiado, debe hacer constar la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito así como los días inhábiles que mediaron entre esas fechas.

Si se presentaron todas las copias, una vez hechos los emplazamientos respectivos, deberá la responsable remitir la demanda, la copia correspondiente al Ministerio Público y los autos originales al tribunal colegiado dentro del término de tres días y al mismo tiempo, rendirá su informe justificado.

El Tribunal Colegiado examinará la demanda y si encuentra motivos manifiestos de improcedencia, la desechará de plano. Ejemplo: contra actos de la Suprema Corte de Justicia, contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente, contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, contra actos o leyes que no afecten los intereses jurídicos del quejoso. Contra actos consumados, en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Si hubiere irregularidad en el escrito de demanda por no haberse satisfecho los requisitos que establece el artículo 166, se señalará al promovente un término que no excederá de

cinco días para que subsane las omisiones y si no las cumple, se tendrá por no interpuesta la demanda.

Si no hay motivo de improcedencia o defecto en la demanda o si fueron subsanadas sus deficiencias, se admitirá y se mandará notificar a las partes el acuerdo relativo.

El Presidente del Tribunal Colegiado turnará el expediente, dentro del término de cinco días, al magistrado relator que corresponda para que formule por escrito el proyecto de resolución; el auto de turno tendrá efectos de citación para sentencia y ésta se pronunciará dentro de 15 días.

Si el proyecto del magistrado relator se aprueba, se tendrá como sentencia y se firmará dentro de los cinco días siguientes. Si no fuere aprobado el proyecto se designará a un magistrado de la mayoría para que redacte la sentencia según se apruebe en la sesión y se firmará dentro de 15 días.

La sentencia que conceda el amparo debe producir como efecto la destrucción del acto autoritario, si dicho acto constituyó una actuación., una conducta activa; o el forzar a la autoridad responsable a actuar; si lo que de ella se combatió es una omisión, en el caso que nos ocupa se concederá el amparo y protección de la justicia de la Unión para el efecto de que de no existir diverso motivo legal para el desechamiento de la demanda de nulidad presentada ante la Sala Regional respectiva, sea admitida a trámite.

O bien si se niega el amparo únicamente se confirma la constitucionalidad del acto reclamado y se determina su validez; cuando se niega el amparo, deben examinarse todos los conceptos de violación.

Podrá dictarse una sentencia en el sentido de sobreseer el juicio; estas sentencias ponen fin al juicio sin resolver nada acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, es una sentencia declarativa puesto que se concreta a puntualizar la sin razón del juicio.

E) Legislación comparada referente a las demandas irregulares.

1.- Código Federal de Procedimientos Civiles.

Hemos señalado el derecho del ciudadano de pedir al Estado - Juez una resolución ante una controversia que afecte la esfera jurídica de las partes, y que ésta se ejercita a través de la demanda.

Dada la importancia de la admisión de la demanda, ordenamientos como el Código Federal de Procedimientos Civiles contemplan dentro de sus preceptos la figura de la prevención a la demanda obscura o irregular.

En relación a la aplicación de la prevención de la demanda, dicho ordenamiento establece en su artículo 325 lo siguiente;

Artículo 325.- "Si la demanda es obscura o irregular, el tribunal debe, por una sola vez, prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, señalándole, en forma concreta, sus defectos. Presentada nuevamente la demanda, el tribunal le dará curso o la desechará. El auto que admita la demanda no es recurrible; el que la desecha es apelable".

De tal suerte que se permite el acceso a la justicia a fin de resolver la cuestión planteada en aras de la pronta y expédita administración de justicia garantizada por el artículo 17 constitucional.

2.- Ley de Amparo.

"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 solo 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 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 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 real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deban interpretarse con espíritu generoso, que facilite ese acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no estén perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernador y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de éstos". (15)

Es manifiesto que cualquier instrumento procesal creado por nuestra Constitución tiene la finalidad de proteger y salvaguardar las garantías constitucionales de los gobernados y que dichos instrumentos deben de estar dotados de una sencillez y eficacia por tanto, no es de extrañarse entonces que en el juicio de amparo exista una figura como es la prevención que viene a desaparecer obstáculos basados en formalismos inoperantes a fin de proteger al gobernado frente a los actos presuntamente inconstitucionales o ilegales de la autoridad estatal.

Circunstancia que se constata de lo dispuesto por los artículos 146, 168 y 178 de la Ley de Amparo.

Artículo 146.- Que a la letra dice:

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:

(15) Arellano García Carlos
Práctica Forense del Juicio de Amparo
Editorial Porrúa, S.A. México la. Edición 1982
p. 4

Si no se hubiesen 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 corresponda, o presente las copias dentro del término de tres días, expresando en el auto relativo las irregularidades o deficiencias que deban llenarse, para que el promovente pueda subsanarlas en tiempo.

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

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, transcurrido el término señalado sin haberse dado cumplimiento a la providencia relativa, el juez mandará correr traslado al Ministerio Público, por veinticuatro horas, y en vista de lo que éste exponga, admitirá o desechará la demanda, dentro de otras veinticuatro horas, según fuere procedente".
(16)

El artículo 167 de la Ley de Amparo dispone:

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".

Art. 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

(16) El artículo 116 de la Ley de Amparo se refiere al contenido de la demanda; nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre y domicilio del tercero perjudicado, autoridad o autoridades responsables, ley o acto que se reclame, preceptos constitucionales que se estimen vulnerados, conceptos de violación, dado el caso señalar la facultad reservada a los estados que haya sido invadida, o bien facultad de la autoridad federal vulnerada o restringida.

demanda al Tribunal Colegiado de Circuito, y de proveer sobre la suspensión, y mandará prevenir al promovente que presente las copias omitidas dentro del término de cinco días. Transcurrido dicho término sin presentarlas, la autoridad responsable remitirá la demanda con el informe relativo sobre la omisión de las copias a dicho tribunal, quien tendrá por no interpuesta la demanda.

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

A su vez el artículo 178 establece:

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...".

Ahora bien el artículo 120 de la Ley de Amparo requiere; exhibición de copias de la demanda para las autoridades responsables, tercero perjudicado si lo hubiere, Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión si se solicita.

"..Si el quejoso nos diere cumplimiento a lo dispuesto, se tendrá por no interpuesta la demanda y se comunicará la resolución a la autoridad responsable". (17)

(17) El artículo 166 de la Ley de Amparo hace referencia a los requisitos de contenido: nombre y domicilio del quejosos y de quien promueva en su nombre; nombre y domicilio del tercero perjudicado, autoridad o autoridades responsables, la sentencia definitiva, laudo o resolución constitutivo del acto reclamado, fecha de notificación de la sentencia definitiva, laudo o resolución, preceptos constitucionales vulnerados, la ley que se aplicó inexactamente o dejó de aplicarse.

Por lo que hace a estos requisitos se han de satisfacer uno a uno todos y cada uno de los requisitos enunciados en el artículo 166 de la Ley de Amparo, por lo que conviene redactar la demanda con el artículo 166 a la vista para no omitir ninguno de los requisitos.

3.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En el ramo de la justicia administrativa, se puede palpar que es práctica cotidiana el gran problema de la defensa de los particulares frente a los abusos de la Administración Pública. Es por ello la creciente necesidad de crear Tribunales en materia Contencioso Administrativa en el Distrito Federal.

El 17 de julio de 1971, se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Su propósito es el de satisfacer el requerimiento social de una auténtica impartición de justicia administrativa dentro de su ámbito competencial; actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal así como resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal que causen agravio a los particulares.

En la exposición de motivos de la ley, se afirmó que mediante la creación de este tribunal se permitiría a la ciudadanía tener acceso a una justicia práctica y ágil, a través de los medios adecuados para lograr los fines de la justicia.

No es de extrañar entonces que exista un precepto que prevea el caso de las demandas obscuras o irregulares.

Artículo 53.- "El Presidente de la Sala admitirá la demanda o en los siguientes casos la desechará.

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

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

III. Si siendo obscura o irregular y prevenido el actor para subsanarlo, en el término de cinco días no lo hiciere. La obscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquéllos 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".

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

- I.- Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quién promueva en su nombre;
- II.- La Resolución o acto administrativo impugnado;
- III.- La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V.- La pretensión que se deduce;
- VI.- La fecha en la que se tuvo conocimiento del auto impugnado.
- VII.- La descripción de los hechos, y de ser posible los fundamentos de derecho;
- VIII.- La firma del actor. Si éste no supiese o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital; y
- IX.- Las pruebas que el actor ofrezca.

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

Es obvio, que la intención del Legislador en éstas materias al permitir la corrección de los errores al presentar sus demandas, fue para que el Juzgador no llegase al extremo de caer en formalismos rigurosos y hasta absurdos que harían nugatoria la defensa del particular afectado.

CAPITULO IV

ESTUDIO CRITICO DEL DESECHAMIENTO DE DEMANDAS IRREGULARES EN EL JUICIO DE NULIDAD. PROPUESTA DE REFORMA.

- A) Reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en el año de 1989.
 - 1.- Exposición de motivos.
 - 2.- Iniciativa de Ley.
 - 3.- Artículos vigente.

- B) Inconstitucionalidad de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.
 - 1.- Artículo 31 Constitucional, fracción IV. Proporcionalidad y Equidad.
 - 2.- Artículo 14 Constitucional Garantía de Audiencia.
 - a) Juicio previo.
 - b) Formalidades esenciales del procedimiento.
 - 3.- Artículo 17 Constitucional. Administración de Justicia.

- C) Prevención.
 - 1.- Concepto.
 - 2.- Antecedentes.
 - 3.- Beneficios.

- D) Propuesta sobre la regulación de la prevención a través de la reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

IV. ESTUDIO CRITICO DEL DESECHAMIENTO DE DEMANDAS IRREGULARES EN EL JUICIO DE NULIDAD. PROPUESTA DE REFORMA.

A) Reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en el año de 1989.

Es indudable que todo sistema requiere de reformas, como es natural que lo exijan o lo impongan los cambios económicos, sociales o políticos del País.

El Tribunal Fiscal de la Federación se implantó como una institución para la impartición de la Justicia en México con la especialidad o enfoque particular a la Justicia Administrativa y como esperanza para encontrar una mejor solución a los problemas contencioso - fiscales. Por tanto cualquier reforma que se intente solo se justifica para perfeccionar o mejorar la justicia del Tribunal pero no para perturbarla o desencaminarla a otros rumbos que le hagan perder su expeditéz y prestigio de cabal y gratuita.

Como se analizó en el capítulo anterior, se han reformado los artículos 208 y 209, en sus últimos párrafos, éstos del Código Fiscal de la Federación. La aplicación de dichos preceptos por el Magistrado Instructor al desechar la demanda irregular y denegar la defensa del contribuyente es a nuestro juicio inconstitucional, atentatorio de los principios Constitucionales consagrados en los artículos 14, 17 y 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, siendo necesaria entonces la aplicación de una figura procesal reconocida anteriormente por el Código Fiscal de la Federación y en la actualidad por legislaciones enunciadas en el precedente como son Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Amparo, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros, figura conocida como "Prevención", por tanto presento una propuesta sobre su aplicación dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo que contempla el Código Fiscal de la Federación. La cual se encuentra plenamente justificada como a continuación pretendo demostrar:

Reforma al Código Fiscal de la Federación

Las reformas a los artículos en comento se realizaron a través de la iniciativa presentada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público el día 15 de septiembre de 1989.

Que viene a constituir la 12a. Reforma al Código Fiscal de la Federación a partir de 1982.

1.- Exposición de motivos.

La exposición de motivos fue la siguiente:

"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.

Se reúnen un conjunto de medidas armónicas y entrelazadas para mejorar el papel que le corresponde al sistema federal de contribuciones como instrumento de la acción colectiva.

Los criterios de Política fiscal que orientan las distintas propuestas de reforma contenidas en la iniciativa, propugnan por la estabilización y el crecimiento económico, la mejoría de las finanzas federales y el combate a la defraudación fiscal, al mismo tiempo que se replantea mecanismos más equitativos y eficaces para la redistribución de los Recursos Públicos del Sistema Nacional de Contribuciones.

Para mayor claridad, en seguida se exponen las características principales que fundamentan las medidas que se proponen en la presente iniciativa.

Código Fiscal de la Federación

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 tienden a hacer más efectiva la simplificación administrativa y modernizar la administración tributaria.

Por último, dentro de las disposiciones que rigen a los procedimientos administrativo y contencioso administrativo, se sugiere a esa honorable asamblea, modificaciones a los artículos 122, 123, 208 y 209, para señalar que cuando se omitan los requisitos de orden formal se desecharán por

improcedente el recurso o juicio interpuesto y para el caso de que las pruebas no se acompañen se tendrán por no ofrecidas."

De la lectura anterior se desprende que no se realizó la adecuada fundamentación y motivación correlativa a la trascendencia que dicha reforma plantea para el procedimiento y defensa del particular en materia fiscal, puesto que se limita a manifestar la presentación de la reforma y no su motivación.

2.- Iniciativa de Ley.

Iniciativa de ley que establece, Reforma Adicional y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

Capítulo I

Código Fiscal de la Federación

Artículo primero. Se reforman los artículos... 208, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 208...

I a VII...

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

Artículo 209...

I a VII

Quando 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 VII se tendrá por no presentada la demanda.

3.- Artículo Vigente.

Dicha reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 28 de diciembre de 1989.

A la fecha dichos preceptos establecen:

Artículo 208. La demanda deberá indicar:

- I.- El nombre y domicilio del demandante;
- II.- La resolución que se impunga;
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;
- IV.- Los hechos que den motivo a la demanda;
- V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas:

- VI.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado;
- VII.- El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

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

Artículo 209. El demandante deberá adjuntar su instancia:

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso, para el particular demandado;
- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio;
- III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad;
- IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que esta se hizo,
- V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante;
- VI.- Derogada (D.O. 31 de diciembre de 1985)
- VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas, a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos

o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

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

B) Inconstitucionalidad de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

1.- Artículo 31 Constitucional, Fracción IV.
Proporcionalidad y Equidad

La organización y funcionamiento del Estado supone para éste la realización de gastos y obtención de recursos económicos indispensables para cubrirlos.

Algunos de los medios para la obtención de dichos recursos es a través de procedimientos como el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación (para el caso de que la resolución sea favorable para el particular).

En la actualidad el Estado se enfrenta a graves problemas, la crisis monetaria internacional, inflación, problemas del empleo y subempleo y el bajo nivel de las clases marginadas, entre otros, por lo que ha iniciado una política de presión fiscal sobre los particulares a fin de proveerse de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo de ninguna manera se justifica que dichos procedimientos tengan que ser meras trampas procesales, cuya única finalidad sea la recaudación de contribuciones y no la impartición de justicia.

Las reformas a los artículos 208 y 209 se encuentran motivados por la búsqueda desesperada de la estabilización y crecimiento económico, atentando contra varios principios consagrados en nuestra carta magna como lo es el principio de proporcionalidad y equidad, establecido en su artículo 31 fracción IV, pasando por alto que el poder tributario que se ejerce en México no es absoluto sino que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Constitución General de la República.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos.....

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

Esta norma es la base de todo el sistema Tributario Mexicano, pues de ella, derivan los principios y la potestad impositiva, así como los límites de su ejercicio.

De esta disposición constitucional se desprende primero, el principio de que toda contribución debe encontrarse establecida en la ley y de aquí surge lo que se denomina el principio de legalidad en la tributación, es decir, la Constitución consagra el hecho de que ninguna contribución puede oponerse a los particulares si la misma no se encuentra específicamente establecida en la ley, que en este caso, es la Ley de Ingresos de la Federación.

Dentro de la misma fracción IV del artículo 31 Constitucional, se establece el principio de proporcionalidad y equidad al señalar que al contribuir a los gastos públicos los obligados deben hacerlo " de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes ".

Ambos principios han dado lugar a un sin número de interpretaciones por la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales. Sin embargo el pleno de nuestro máximo Tribunal, en el año de 1985 sentó jurisprudencia con el rubro de IMPUESTO, SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, en la que se manifiesta que: " La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades

y rendimientos..." El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago etc.

Esto es las contribuciones deberán efectuarse en relación directa y justa a los ingresos, utilidades y rendimientos percibidos por las personas físicas o morales.

Sin embargo este principio se ve desvirtuado para el caso en que una autoridad administrativa rebase sus atribuciones o las ejercite ilegalmente, estableciendo cargas impositivas improcedentes e ilegales, además de atentatorias del patrimonio del particular como sería el caso de presentar un dictámen o interpretación que coloque al particular en situación ilegal, o se inicie un procedimiento a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales sin audiencia del particular, sin respetar el procedimiento administrativo o bien niegue la restitución de liquidaciones pagadas por error, entre otros supuestos que pudieran presentarse.

Esto explica que en todos los regímenes, en los que se reconocen los derechos fundamentales del hombre se otorguen garantías para protegerlos; se establecen vías de defensa para reclamar violaciones, por lo que no es posible que dichos medios dificulten el acceso a la justicia y defensa de los intereses afectados dando origen a tributos carentes de la proporcionalidad y equidad consagrados en nuestra Constitución por encontrarse viciados de origen, teniendo el particular que realizar contribuciones carentes de fundamento e injustas y que de ninguna manera son proporcionales a sus utilidades y rendimientos, ni siquiera se aplica el principio de equidad puesto que se le esta tratando de manera desigual al imponerle una contribución que no corresponde a su situación sino únicamente determinada por la autoridad de manera arbitraria.

2) Artículo 14 Constitucional. Garantía de Audiencia.

Como se ha expuesto con anterioridad en las relaciones entre gobernantes y gobernados, se suceden múltiples actos, imputables a los primeros, que tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos.

Dentro de un régimen jurídico esa afectación debe obedecer a determinados principios previos, sin cuya observación no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Este conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquier autoridad para producir válidamente, desde un 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 o circunstancias previas, es lo que constituye las Garantías de Seguridad Jurídica.

El artículo 14 Constitucional reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, a tal punto, que a través de las Garantías de Seguridad Jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

El artículo 14 Constitucional establece:

Artículo 14 " A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. 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 el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios de orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho ".

El actual artículo 14 Constitucional contiene varias disposiciones, por lo que sus precedentes están relacionados con algunos preceptos que en esencia son tres:

La prohibición de irretroactividad, el derecho o garantía de audiencia y la estricta aplicación de la ley a las resoluciones judiciales.

El primero de los mandatos de este artículo establece la prohibición de interpretar las leyes retroactivamente en perjuicio de persona alguna, en términos muy amplios, se puede afirmar que un ordenamiento o su aplicación, tienen carácter o efectos retroactivos cuando afecten situaciones o derechos que han surgido con apoyo en disposiciones legales anteriores, o cuando lesionan efectos posteriores de tales situaciones o derechos que están estrechamente vinculados con su fuente y no pueden apreciarse de manera independiente.

Los dos últimos párrafos del artículo 14 se refieren a los requisitos de fondo de las resoluciones judiciales, tanto en materia penal, como en los procesos civiles, administrativos y laborales, a través del llamado control de legalidad, que otorga fundamento al juicio de amparo contra las propias resoluciones judiciales.

En efecto, por lo que respecta al proceso penal el tercer párrafo del artículo 14 constitucional prohíbe imponer pena alguna que no esté establecida por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En las restantes materias procesales el cuarto párrafo del citado artículo 14, exige que la sentencia definitiva se pronuncie de acuerdo con la letra o a su interpretación jurídica, y a falta de ésta, de e fundarse en los principios generales del derecho.

Es de reconocer la trascendencia de los principios señalados con anterioridad, sin embargo no nos introduciremos a su estudio dado que no constituye la materia de nuestro análisis.

El segundo párrafo del artículo 14 configura lo que se conoce como derecho o garantía de audiencia; una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público que tienden a privarlo de sus mas preciados derechos e intereses, consignada en el 2° párrafo del artículo 14 que ordena: "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 el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...."

Como se puede advertir, la garantía de audiencia está integrada por cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, y 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 le siga un juicio;
- b) que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos;
- c) que en el mismo 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, la cual queda comprendida en la prohibición de retroactividad.

En cuanto a los derechos protegidos, el precepto fundamental comprende la vida, la libertad, propiedades, posesiones y derechos, con lo cual se abarca toda clase de privación.

De lo anterior podemos advertir que el desechamiento de demandas irregulares así como el tener por no ofrecidas las pruebas sin prevenir al promovente vulnera de manera categórica dicho precepto. Postura que se sustenta y fundamenta con el análisis realizado a continuación:

Hemos afirmado que la Garantía de Audiencia se compone, en los términos del artículo 14 constitucional, de cuatro garantías específicas, necesariamente concurrentes y que son: el juicio previo a la privación; que dicho juicio se siga ante tribunales establecidos con antelación; que en el mismo se observen las formalidades procesales esenciales, y que el hecho que diere origen al citado juicio se regule por leyes vigentes con anterioridad.

La expresión de tribunales previamente establecidos abarca, no sólo a los Organos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas, entre las cuales pueden señalarse las agrarias, las fiscales que realizan estas funciones sin ser formalmente judiciales.

Esta disposición se encuentra vinculada con el artículo 13 de la Constitución Federal en cuanto a que prohíbe los llamados tribunales especiales, o sea que se han establecido con posterioridad a los hechos o para juzgar a un número determinado de personas.

Ahora bien, en relación a que dicho juicio o procedimiento debe pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, viene a corroborar la garantía contenida en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, o sea, la de la no retroactividad legal.

a) Juicio Previo

Por lo que se refiere a que "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,..." procederemos primeramente a la conceptualización del término: juicio.

"El concepto de juicio se ha entendido por la Jurisprudencia en un sentido lato, es decir más amplio que el del proceso judicial, puesto que abarca también el Procedimiento Administrativo, esto es una secuela de actos concatenados entre sí encaminados a un fin común que les proporciona unidad. ese fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, en una resolución que establezca la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae". (19) En conclusión, conforme a la expresada garantía específica para que la privación de cualquier bien tutelado por el artículo 14 constitucional sea jurídicamente válido, es manester que dicho acto este precedido

(19) Constitución Mexicana Comentada
Héctor Fix-Zamudio
Instituto de Investigaciones Jurídicas
UNAM México, 1985.

de la función jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento, en el que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir su defensa.

" El artículo 14 Constitucional, al garantizar la posesión, se refiere tanto a las autoridades judiciales como a las administrativas, por lo que éstas, lo mismo que aquéllas, no pueden privar a nadie de sus propiedades, posesiones o derechos, sin haberle oído previamente en defensa si así procede según el ordenamiento aplicable..." (20)

Luego entonces queda manifiesta la intención de los legisladores al conceder la garantía de audiencia a los gobernados mediante un juicio a través de la realización de la facultad jurisdiccional que para el caso que nos ocupa desempeña el magistrado instructor, contraviniendo de manera flagrante el anterior precepto al desechar las demandas irregulares u oscuras y no conceder oportunidad de defensa alguna culminado con la privación o adjudicación en favor del fisco de los bienes o derechos del contribuyente demandante.

No es válido que en un Sistema de Derecho existan una serie de prerrogativa en favor de los gobernados y que el acceso a las mismas se encuentre restringido por una serie de formalismos que en nada vienen a complementar, la idea de Seguridad Jurídica plasmada en nuestra Constitución a través de la Garantía de Audiencia.

Los juicios o procedimientos que prevee el artículo 14 constitucional deben instituirse legalmente como medio para que el gobernado formule su defensa antes de que se realice en su perjuicio un acto de privación, es decir, debe brindarse la oportunidad defensiva para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, lo que no acontece en la especie toda vez que se desecha la demanda que constituye el medio para la iniciación del procedimiento o bien las pruebas se tienen por no ofrecidas restando la oportunidad de defensa impidiéndose el acceso a los umbrales de la justicia por el simple error o negligencia en la demanda que viene a repercutir de manera definitiva en el particular al declararse la validéz del acto reclamado, lo cual podría evitarse, dejando a un lado el rigorismo excesivo y previniendo al

(20) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XX
Pag. 33, Camus y Teja

demandante de su error, para así continuar el procedimiento y resolver el fondo del asunto.

b) Formalidades esenciales del procedimiento.

En relación a la observancia de las formalidades del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento no sólo judicial, sino también administrativo, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados.

Estas formalidades esenciales del procedimiento han sido consignadas en sentido negativo por los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo, puesto que, cuando no se respetan por los organismos judiciales, configuran las violaciones a las leyes del procedimiento que afectan las defensas del promovente del amparo. El primero de esos preceptos se refiere a la materia civil en sentido amplio, es decir comprende también los conflictos administrativos y laborales, y el segundo el proceso penal.

Las hipótesis enumeradas por ambos preceptos, se refieren a aquellos supuestos en los cuales se priva a las partes de su posibilidad de defensa, en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer o desahogar pruebas, o bien respecto a la interposición de medios de impugnación.

Las formalidades procesales encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico.

Tal y como lo sustenta Ignacio Burgoa en su obra Las Garantías Individuales: " La decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el órgano decisorio tenga real y verdadero conocimiento del mismo se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones". (21)

(21) BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales.
21a. Edición. México 1988
Editorial Porrúa, S.A.
Pag. 550

Es de indudable importancia la manifestación de las pretensiones y esto se cristaliza a través de la presentación de la demanda, puesto que constituye para la autoridad jurisdiccional, el medio de conocimiento de la materia del conflicto.

Es por ello que la autoridad que va a dirimir dicho conflicto, tiene como obligación ineludible, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación externe sus pretensiones opositoras al mismo.

Pues bien esta oportunidad de defensa consistente en externar las pretensiones por parte del demandante se ve restringida al momento de aplicar los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación sin otorgar la oportunidad de aclarar o corregir la demanda para que de esa forma y en aras de la función jurisdiccional se resuelva el fondo del conflicto, apegado a la verdad y a la realidad y no baste dictar una sentencia que no resuelva la cuestión planteada por siempre cumplimiento a la técnica procesal .

La oportunidad probatoria es otra de las formalidades del procedimiento que se manifiesta en diferentes elementos del procedimiento, tales como la audiencia o la dilación probatorias, así como en todas las reglas que conciernen al ofrecimiento, rendición o desahogo y valoración de las probanzas.

Es evidente que la oportunidad de probar los hechos en los que se fincan las pretensiones deben aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico, de lo contrario la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente.

Por lo que toda ley procesal debe instituir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico, y sobre todo, en favor de la persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

De esta manera es incomprensible que a pesar de la importancia de las pruebas, el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208 y 209 sancione de manera tan severa alguna irregularidad o falta en las mismas. Basta con olvidar anexar

una copia de los documentos señalados en tales artículos para que implique un desechamiento de la demanda.

Debe tomarse en consideración que la jurisprudencia ha señalado que el derecho de audiencia, en cuanto a la defensa procesal, se impone tanto al legislador como a las autoridades administrativas. En el primer supuesto en cuanto los órganos legislativos deben establecer en las leyes que expidan los procedimientos que permitan la defensa de los particulares por lo que, cuando el ordenamiento respectivo no proporcione esa oportunidad debe considerarse inconstitucional.

Es evidente que se requiere de manera manifiesta la reforma a ambos preceptos a fin de que se cumplan las garantías consagradas en nuestra Carta Magna y cese su vulneración por preceptos de inferior jerarquía que deben un sometimiento a la misma.

3) Artículo 17 Constitucional.
Administración de Justicia.

Este precepto de nuestra Ley Fundamental encierra tres garantías de Seguridad Jurídica.

Dicho artículo establece:

Artículo 17 "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los Tribunales estarán expedidos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

La primera garantía de seguridad jurídica que encontramos en el artículo 17 constitucional está concebida en los siguientes términos: "Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil..." que surgió al adoptarse legalmente el principio de nullum delictum, nulla poena, sine lege. Según el cual únicamente los hechos tipificados por la ley como delitos son susceptibles de sancionarse penalmente.

La Segunda garantía de seguridad jurídica del artículo 17 Constitucional consiste en que "ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

Esta constituye una obligación constitucional que incumbe a toda persona de ocurrir a las autoridades del Estado que corresponda en petición de justicia o para hacer respetar sus derechos.

La última parte del artículo 17 Constitucional consagra la manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional, en vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales.

El propio artículo 17 Constitucional dispone que: "Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley.

Este precepto viene a reforzar la inconstitucionalidad que aducimos a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación. Dicho artículo enuncia el derecho de justicia, el cual se traduce en la facultad que tiene toda persona para acudir ante los tribunales en demanda de justicia y en defensa de sus derechos.

La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica consiste en que las autoridades jurisdiccionales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que este intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.

Sin embargo cabe señalar que existe un orden jerárquico de realización de la citada garantía; antes que el tiempo es decir la expeditéz de solución de un conflicto jurídico se encuentra el derecho de justicia el cual no se puede ver mermado por el afán jurídico de rapidez sino que es secundario en relación a la realización de la justicia y solución del conflicto.

Todo procedimiento seguido ante los tribunales debe estar encaminado a la administración de justicia, luego entonces se hace necesario una serie de ordenamientos jurídicos y figuras procesales que agilicen dicha actividad y no constituyan de ninguna manera obstáculos a la administración de justicia, sino que vengan a reforzar y auxiliar ésta idea, al desecharse una demanda por oscura o irregular no se cumple el objetivo del precepto en comento, por el contrario se limita dicho concepto, administrar justicia es decir el derecho al caso concreto, no resolver una instancia sin conocimiento del asunto y sola dar por concluido a falta del cumplimiento de formas procesales, quedando subsistentes actuaciones ilegítimas e irregulares de las autoridades.

Se debe considerar el proceso como un instrumento para la actuación del derecho, ampliándose las facultades del juzgador en función de la investigación y conocimiento de la verdad real frente a la verdad formal, a fin de evitar que la mala fe o la negligencia de las partes puede motivar una decisión injusta; luego entonces se hace manifiesta la reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación; incluyendo una figura jurídica capaz de cumplir con dicho objetivo y la prevención es idónea para tal fin, así pues procederemos a su estudio.

c) Prevención

1.- Concepto

De acuerdo con lo establecido por el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales:

Prevención es la disposición anticipada de lo necesario para un fin. Práctica de las diligencias necesarias para evitar un riesgo.

Sin embargo, dicho concepto es muy general, y aún en las legislaciones que hemos contemplado (Código Federal de Procedimientos Civiles, Ley de Amparo, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), a pesar de que es aplicable en sus procedimientos no se encuentra definido, por lo que con nuestras conocidas limitaciones pretenderemos conceptualizar dicha figura.

A fin de auxiliarnos en la formulación del concepto transcribiremos la siguiente tesis:

"PREVENCION.- SU PROCEDIBILIDAD.- Si la demanda de nulidad es irregular y se presenta antes del 1 de enero de 1990, durante la vigencia del texto del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación que preveía la posibilidad de requerir a la promovente para que la corrigiera, entonces, debe prevenirse al actor aún cuando esto se haga con posterioridad al 1 de enero de 1990, toda vez que el espíritu plasmado en la segunda disposición transitoria del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, preveé que los trámites en el juicio contencioso administrativo se resolverán conforme a las disposiciones legales vigentes a la fecha en que se iniciaron, y al no haber sido dejado sin efecto este precepto, aclara con precisión el caso concreto".

Incidente de Incompetencia No. 8/90.- Resuelto en sesión de 8 de enero de 1991, por unanimidad de 8 votos.- Magistrada ponente: Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretaria: Lic. Rosana E. de la Peña Adame.

De lo que podemos definir a la prevención como:

La facultad del juzgador para requerir al promovente a fin de que corrija la demanda oscura o irregular, con el objeto de precisar los términos de la contienda y estar en condiciones de resolver la cuestión efectivamente planteada.

2.- Antecedentes.

Esta norma procesal tiene su antecedente en el artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal:

Artículo 36.- "Si la demanda fuere oscura o irregular, el Magistrado Semanero 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".

Aún el propio Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 208 y 209 últimos párrafos vigentes hasta el treinta y uno de diciembre de 1989, contemplaba la prevención.

Artículo 208.- "... 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.- "... Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto el Magistrado Instructor requerirá, mediante notificación personal al demandante, para que los presente en el plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda".

Sin dejar de mencionar que ordenamientos como el Código Federal de Procedimientos Cíviles, Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal adoptan entre sus preceptos la figura de la prevención.

3.- Beneficios

Se afirma que la intención del legislador en esta reforma, fue la de agilizar la tramitación de los procedimientos contenciosos administrativos, pues evita que se retarden.

Pensaron los legisladores que al brindar un plazo mayor para presentación de la demanda (anteriormente era de 15 días) carecía de sentido la demanda irregular. No es así, el beneficio que se brinda a los contribuyentes para corregir, aclarar o perfeccionar su demanda no tiene como única motivación estrictamente el tiempo, si bien los plazos juegan una parte importante sobre todo como ya hemos dicho por la gran mayoría de los casos en los cuales el abogado recibe el asunto del contribuyente a punto de vencerse el término para iniciarse el juicio. Existen otras circunstancias como son la precisión de los términos mismos de la contienda, la precisión en el ofrecimiento y desahogo de las pruebas, es decir un cabal

planteamiento de las cuestiones tributarias al órgano jurisdiccional competente.

Sobre este particular ya se han planteado a los Tribunales Colegiados de Circuito en el Poder Judicial de la Federación diversas cuestiones donde aparece como una cuestión importante de fondo en los juicios de amparo el incumplimiento de alguna o varias formalidades por los gobernados. Lo que acarrea la consecuencia perniciosa de perder el derecho que reclamen.

Recursos Administrativos; formulismos y exigencias de expresión en los.- 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 el recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictaminadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: La existencia de una resolución que afecte un derecho; que la ley determine 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 formalismos y exigencias de expresión, han sido atenuadas en la legislación y la jurisprudencia y se ha procurado no solo simplificarlos sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez.

Sobre este punto ya se ha producido jurisprudencia en el sentido de que no existe justificación para que las autoridades administrativas particularmente las fiscales, se beneficien en perjuicio de los contribuyentes. No tanto porque les asista la razón o el derecho en la determinación o liquidación de una contribución determinada o en la aplicación de una sanción pecuniaria, sino más bien por la deficiencia de los contribuyentes en el planteamiento de sus defensas.

La jurisprudencia ha establecido que no aparece ninguna justificación para que los contribuyentes sufran mayores cargas por su falta de capacidad para defender correctamente sus derechos en juicio más que por alguna obligación primaria establecida en ley a su cargo. Sobre todo cuando el sistema de vías de defensa se asemeja más a un laberinto, que a una verdadera vía de acceso a la justicia.

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 los que regula el Código Federal de Procedimientos Cíviles; 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 se expresen en forma concreta en la demanda los agravios ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los interesados particulares, se tiene presente como objetivo principal "El asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación". De ahí que no sea aceptable; desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión cuando sea posible suplir su obscuridad 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", ya de suyo que no existe un interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración.

Amparo Directo 3181/73.- "Banco Internacional", S. A.
11 de marzo de 1974.- Unanimidad de 5 votos.- Ponente: Antonio Rocha.

"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 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 con la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas si no como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal 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.- 10 de julio de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 491/73.- Guillermo Barroso Chávez y Velezzi, S. A.- 4 de septiembre de 1973.- Unanimidad de votos.

Amparo en 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 rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1973, tercera parte, pág. 8.

Sin olvidar además que mediante la prevención se evitaría sobrecargar de expedientes tanto al Tribunal Fiscal de la Federación al acudir el contribuyente al recurso de reclamación planteando el desechamiento de que fue objeto su demanda, como la multitud de juicios de amparo que se presentan ante Tribunales Colegiados de Circuito ante tal circunstancia.

Mediante la aplicación de la prevención se hace efectiva la administración de una justicia pronta y expedita contemplada en la Constitución en su artículo 17, cumpliendo entonces el Tribunal Fiscal de la Federación de manera cabal su objetivo: La impartición de la justicia Tributaria.

d) Propuesta sobre la regulación de la prevención en materia fiscal a través de la Reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

La eficacia de la demanda depende del debido cumplimiento de los supuestos y requisitos atinentes al ejercicio de los derechos de instancia.

Ello implica la satisfacción de las condiciones previstas dentro del propio Código Fiscal de la Federación en sus artículos 208 y 209, sin embargo dado el análisis efectuado, la falta de alguno o algunos de los requisitos indicados no debe implicar de manera inmediata el desechamiento de la demanda. En este evento en aras de una justa composición de la litis, se debe otorgar al actor la oportunidad de aclarar su demanda si ésta fuese "oscura o irregular" para lo cual se le concederá un plazo fatal de 5 días que venía otorgando el propio Código.

Se afirma que "El procedimiento se simplificó para que sea uno eficaz y suficiente para conocer y resolver la controversia; con prontitud pero con plazos adecuados para las partes que aseguran el planteamiento completo y a conciencia de la controversia y la sustanciación correspondiente". (18)

Si teóricamente se pretende eficientar el procedimiento y convertirlo en un adecuado medio de defensa, en buena lógica habría que concluir que la simplicidad y claridad, deben ser características de esos mecanismos de protección y evitar a toda costa la aplicación de principios con una técnica perfeccionista que imponga como castigo al error o deficiencia de la demanda la denegación de justicia, ya que las personas dudaran en acudir a los Tribunales de manera confiada y segura de que se les protegerá en caso de existir vulneración de sus derechos por parte de las autoridades optando por pagar lo que no deben o lo que se les cobra ilegalmente, afectándose seriamente la justicia, especialmente en relación con los causantes, que ven afectado su patrimonio.

El camino más idóneo para superar esas condiciones es introducir reformas que alcancen la claridad y simplicidad deseadas, respetándose reglas procesales básicas, como la prevención, el equilibrio entre las partes y la idoneidad de las autoridades administrativas y jurisdiccionales encargadas de resolver las controversias, y por encima de todo el logro de la justicia y seguridad jurídica, que por esencia caracteriza a esas funciones.

(18) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
No. 35 3a. época año III. Noviembre 1990
"La Justicia en las contribuciones"
Lic. Miguel Valdés Villarreal. p. 108

En conclusión, la propuesta sobre su regulación dentro del procedimiento contencioso administrativo que contempla el Código Fiscal de la Federación, se constriñe a la modificación en la redacción de los siguientes artículos:

En el título VI, Capítulo IV, artículos 208 y 209 con las modificaciones de sus últimos párrafos en los términos siguientes:

Artículo 208. La demanda deberá indicar:

I a VII ...

"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. De ser oscuros los datos de la fracción VI, se requerirá al promovente otorgándosele el mismo término a efecto de que los aclare, si se omiten los datos de la fracción I, el requerimiento se hará mediante notificación por lista".

La inclusión de la posibilidad de aclarar agravios se encuentra justificada en virtud de que en todo proceso judicial en todas las ramas del derecho, la deficiencia en la expresión de los agravios ha traído como consecuencia perjudicial a la parte omisa en la expresión de agravios, la derrota en la contienda traducida en una sentencia que le niega la procedencia de su acción otorgando la razón a su contraria. Pero nunca se ha considerado que la deficiencia en la expresión de agravios sea causa justificada para el desechamiento de la demanda, son dos cosas totalmente distintas y claramente diferenciadas en la doctrina del derecho procesal, la ausencia de presupuestos procesales lo cual es un impedimento para que el juez conozca de la causa, para que se inicie el juicio que pretende sustanciarse ante su potestad jurisdiccional. Y otra cosa muy diferente la deficiencia en la expresión de agravios, lo cual acarreará como consecuencia perniciosa a la parte omisa, como ya se ha dicho, la ausencia de sentencia favorable. Sin embargo, en el actual Código Fiscal de la Federación se incluye a los agravios como uno de los presupuestos procesales del juicio y se le incluye dentro de las causales de improcedencia o sobreseimiento, impidiéndole el acceso al órgano jurisdiccional.

En relación con el artículo 209 deberá quedar en los términos siguientes:

Artículo 209. El demandante deberá adjuntar a su instancia:

I a VII ...

Cuando las pruebas documentales...

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

Ojalá que las observaciones anteriores despierten interés por el tema, para aportar otros puntos de vista y soluciones que permitan establecer conclusiones más sólidas y precisas en que cristalicen los ideales de justicia y seguridad jurídica que han inspirado este trabajo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936 da origen al Tribunal Fiscal de la Federación, mencionado como Tribunal Administrativo en la reforma al artículo 104 Constitucional decretada en 1946 y un Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la enmienda de 1968.

SEGUNDA.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo ubicado dentro del Poder Ejecutivo y dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

TERCERA.- El Procedimiento Contencioso Administrativo surge por la necesidad de defensa del particular frente a los actos ilegítimos de la administración pública.

CUARTA.- Ante el Tribunal Fiscal, a través del Juicio de Nulidad se impugnan resoluciones o procedimientos de las autoridades administrativas federales en materia fiscal.

QUINTA.- El Juicio de Nulidad tiene por objeto decretar la validez del acto o resolución impugnada o la nulificación del mismo.

SEXTA.- A través de la demanda en el Juicio de Nulidad se promueve el control jurisdiccional de los actos administrativos.

SEPTIMA.- Dadas las reformas en 1989 al Código Fiscal Federal de los artículos 208 y 209, en sus últimos párrafos, el magistrado instructor deberá desechar la demanda oscura o irregular o tener por no presentadas las pruebas, lo que hace manifiesta la tendencia a menoscabar el ejercicio de la Garantía Constitucional del contribuyente a la impartición de Justicia.

OCTAVA.- Es bien conocido que la materia fiscal se ha tornado compleja, accesible solo a unos cuantos, luego, aún

para el contribuyente cumplido es difícil acatar las disposiciones tributarias con o sin la asesoría de un experto.

NOVENA.- La presentación de demandas oscuras o irregulares en el Juicio de Nulidad en términos generales no son producto de una actuación temeraria del litigante a fin de retardar el procedimiento o la liquidación de un crédito fiscal, sino que aquéllas se ven afectadas por situaciones circunstanciales, complejidad de la materia tributaria y sus constantes reformas.

DECIMA.- La finalidad de toda sentencia en un proceso debe ser lograr la impartición de justicia y no la de aplicar con rigidez el Derecho como simple afán jurídico.

DECIMA PRIMERA.- No deben sacrificarse los derechos fundamentales de los gobernados por atender a formalismos técnicos que vienen a valorar la destreza en la defensa en detrimento de la búsqueda de Justicia.

DECIMA SEGUNDA.- Las situaciones conflictivas de legalidad o de arbitrariedad de los actos administrativos por las que se ven afectados comúnmente los particulares no se pueden dar el lujo de cruzar una complicada red procesal de instancias, recursos y juicios a fin de esperar pacientemente que se resuelvan una cuestión de mero formalismo y eso para el caso de que se resuelva favorablemente, de no serlo, subsistirán las actuaciones de las autoridades.

DECIMA TERCERA.- En beneficio de una economía sana los gobernados deben pagar lo que en Derecho les corresponde y no más.

DECIMA CUARTA.- El patrimonio de personas físicas y morales deben ser un bien legítimo protegido ante arbitrariedades de la Administración Pública.

DECIMA QUINTA.- Es manifiesta la creciente inconstitucionalidad de los artículos 208 y 209 en sus últimos párrafos atentatoria de los Principios Constitucionales de Garantía de Audiencia, Impartición de Justicia, Proporcionalidad y Equidad consagrada en nuestra Carta Magna.

DECIMA SEXTA.- Queda manifestada la urgente necesidad de reforma a los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en los términos señalados en el capítulo IV a fin de aplicar dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo regulado por el Código Fiscal de la Federación y por ende del Juicio de Nulidad la figura de la Prevención.

DECIMA SEPTIMA.- La postura sustentada en esta tesis contenida en ordenamientos legales de aplicación federal, como la Ley de Amparo y Código Federal de Procedimientos Civiles y otros como el de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha demostrado que se han alcanzado metas de Justicia, sin menoscabo de los intereses del estado.

DECIMO OCTAVA.- Luego entonces, podemos afirmar que la prevención se encuentra plenamente justificada en el juicio de nulidad ya que mediante esta figura se hace efectiva la administración de una justicia pronta y expedita contemplada en la Constitución Mexicana en su artículo 17, cumpliendo el Tribunal Fiscal de la Federación de manera cabal su objetivo:

La impartición de Justicia Tributaria.

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

ARRELLANO García, Carlos
Práctica Forense del Juicio de Amparo
Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición, México 1982.
Págs. 747

ARMIENTA Calderón, Gonzalo
El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano
Textos Universitarios, 1a. Edición, México 1977.
Págs. 451

BRISEÑO Sierra, Humberto
Derecho Procesal Fiscal
Editorial Porrúa. 2a. Edición. México, 1990
Págs. 740

BRISEÑO Sierra, Humberto
Estudios de Derecho Procesal.
Cárdenas Editor y Distribuidor. Tomo I y II
1a. Edición. México. 1980
Págs. 642 y 761

BECERRA Bautista, José
El Proceso Civil en México.
Editorial Porrúa. Edición México 1990
Págs. 825

BURGOA, Ignacio
Las Garantías Individuales
Editorial Porrúa, S.A. 21a. Edición. México. 1988
Págs. 771

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto
Principios de Derecho Tributario.
Editorial Limusa. 3a. Edición. México 1988
Págs. 223

DE LA GARZA, Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano
Editorial Porrúa, S.A. 11a. Edición. México. 1988
Págs. 924

GARCIA Maynes, Eduardo
Filosofía del Derecho
Editorial Porrúa, S.A. 6a. Edición. México, 1989
Págs. 543

GOMEZ Lara, Cipriano
Teoría General del Proceso
Universidad Nacional Autónoma de México
7a. Edición, México, 1987
Págs. 379

HEDUAN Virués, Dolores
Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación.
Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.
México, D.F. 1971
Págs. 319

KAY, Dionisio J.
Derecho Procesal Fiscal
Editorial Themis 3a. Edición, México, 1991
Págs. 366

MARGAIN Monatou, Emilio
Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano
Universidad Autónoma de San Luis Potosí
7a. Edición. México, 1983
Págs. 359

NAVA Negrete, Alfonso
Derecho Procesal Administrativo
Editorial Porrúa, S.A. México, 1959
Págs. 365

PORRAS y López, Armando
Derecho Procesal Fiscal
Textos Universitarios, S.A. 3a. Edición. México 1977
Págs. 292

SERRA Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A. 13a Edición. México 1985
Tomo I y II
Págs. 773 y 723

SUPREMA CORTE de Justicia de la Nación.
Manual del Juicio de Amparo
Editorial Themis. 5a. reimpresión. México 1990
Págs. 55

LEGISLACION

Código Federal de Procedimientos Civiles, 53a ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990

Código Fiscal de la Federación, Edit, Porrúa, S.A. México 1988.

Código Fiscal de la Federación y su Reglamento 6a ed., Ediciones Delma, México, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8a ed., Edit. Trillas, México, 1991.

Nueva Legislación de Amparo Reformada, 53a ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1990.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Edit. Porrúa, S.A., México 1991.

H E M E R O G R A F I A

Difusión Fiscal.
No. 1 julio 1974
México, D.F.

Isegoria. Revista Jurídica
Año 1, No. 2 octubre 1979
Monterrey, N.L. México

Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la
Universidad Iberoamericana.
Tomo I, No. 13, 1981
México, D.F.

Revista de la Facultad de Derecho
1er. número extraordinario, 1982
Toluca, Estado de México, México.

Revista de la Facultad de Derecho de México
Tomo XXX. Núm. 117 septiembre - diciembre 1980

Revista de Investigaciones Jurídicas
Escuela Libre de Derecho
No. 14, 1990, año 14.
México, D.F.

Revista Mexicana de Justicia
Volúmen VII, No. 4. octubre - diciembre 1989
México, D.F.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación

AÑO	MES	NUMERO	EPOCA
1988	diciembre	12	3a. Epoca Año I
1989	marzo	15	3a. Epoca Año II
1989	noviembre	23	3a. Epoca Año II
1990	noviembre	35	3a. Epoca Año III
1991	febrero	38	3a. Epoca Año IV
1991	marzo	39	3a. Epoca Año IV
1991	abril	40	3a. Epoca Año IV