

1
24



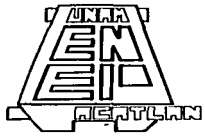
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS
ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL
DE LA FEDERACION POR SU LIMITADA
REGULACION DE LA PREVENCION**

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

ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILLETA



ACATLAN

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias Dios porque en mis momentos difíciles tu amor y el cariño de quienes yo amo me has hecho continuar el camino.

*No puedo morirte ahora
ni nunca porque afuera
me esperan quienes me han
hecho invencible*

*Mami
Diler Brenda*

*Lic. Trigoysen su apoyo, paciencia y ejemplo me son invaluables.
Gracias.*

INDICE

INTRODUCCION

1

CAPITULO I

EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

1.- La Garantía de Audiencia y su Integración	7
2.- Contenido del Segundo Párrafo del Artículo 14 Constitucional	8
2.1.- Juicio Previo	9
2.2.- Ante Tribunales Previamente Establecidos	10
2.3.- Cumplimiento de las Formalidades Esenciales del Procedimiento	11
2.4.- Decisión Ajustada a la Legislación Vigente con la Antelación a la Emisión del Acto de Molestia	13
3.- Excepciones a la Garantía de Audiencia	14
4.- Distinción entre Acto Privativo y Acto de Molestia, en los Términos del Artículo 14 y 16 Constitucionales	15
5.- La Garantía de Audiencia Frente a la Legislación	16

CAPITULO II

LA PREVENCIÓN

6.- Prevención (concepto)	22
7.- La Prevención y su Regulación en el Derecho Mexicano	22
7.1.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo	22
7.2.- Ley de Procedimiento Administrativo del D. F.	24
7.3.- Código Federal de Procedimientos Civiles	26
7.4.- Código de Procedimientos Civiles del D. F.	27
7.5.- Código Financiero del D. F.	29
7.6.- Código Fiscal de la Federación (reformado)	30
7.7.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.	31
7.8.- La Prevención y su Inclusión desde el Texto del Artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal, hasta el texto del artículo 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación Vigente para 1996.	33
7.9.- El artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, y la Prevención, en relación con el texto de los numerales 208 y 209 del mismo ordenamiento.	36

CAPITULO III

LA DEMANDA DE NULIDAD AL TENOR DE LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE, Y SUS ANTECEDENTES.

8.- Demanda (Breve concepto procesal)	41
Antecedentes de los actuales numerales 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación	42
9.- Ley de Justicia Fiscal del 27 de octubre de 1935 numerales 34, 35 y 36	47
10.- Código Fiscal de la Federación de 1938 numerales 180, 181 y 182	48
11.- Código Fiscal de la Federación de 1966 artículos 193 al 196	50
12.- Código Fiscal de la Federación de 1981 artículos 208 y 209	51
12.1.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en 1988	54
12.2.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en 1989	56
12.3.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en 1993	57
12.4.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en 1994	58
12.5.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN en 1995	61
12.6.- Reformas al CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN para 1996	62
Tentativa de Reforma para 1992	66

CAPITULO IV

EL TEXTO CONSTITUCIONAL (ARTICULO 14), LA LEGISLACION FISCAL (CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ARTICULOS 208 Y 209) Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS DEL DEMANDANTE, RELATIVOS A LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA, TODO ELLO LIBRE DE TRAMPAS PROCESALES.

13.- El Tribunal Fiscal de la Federación y la Aplicación de la Figura de la Prevención, en la Fase Procesal Relativa a la Admisión del escrito inicial de demanda.	69
14.- Los Efectos del desechamiento de la demanda de nulidad	71
15.- El Desechamiento del Escrito Inicial de Demanda, y la Violación de la Garantía de Audiencia.	77
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFIA	85

INTRODUCCION

En los primeros tiempos de la humanidad, cuando las diversas comunidades buscaban la forma de armonizar su convivencia, era difícil para ellos lograrlo pues carecían de un marco de legalidad que prestara el escenario idóneo para dirimir de forma equitativa las controversias surgidas entre sus integrantes. Ello provocó que se hiciera recurrente el tomarse la justicia en propia mano lo que derivó en consecuencias contraproducentes para la tan anhelada armonía social, sin embargo fue necesaria la intervención del Estado, quien para atemperar el estado de barbarie en que en ocasiones llegaba a rayar en la conducta de los gobernados se adjudicó la facultad de la jurisdicción, implicando la misma el que el Estado adquiriera al mismo tiempo la obligación de reconocer y proteger los derechos subjetivos del hombre (vida, libertad, propiedad, posesión, etc.); significando lo anterior el establecer ordenamientos legales cuya función fuere hacer efectivo tal protección y reconocimiento. Como más adelante se apreciará luego de que el Estado tomó conciencia del significado que en sí conlleva la obligación antes referida, ha buscado a lo largo de la historia insertar en el aparato jurídico normas adecuadas que cubran satisfactoriamente dicho objetivo sin embargo, la misma estructura burocrática lamentablemente ha entorpecido en múltiples ocasiones dicho propósito contrariando con ello el espíritu protector inserto en las garantías individuales que se han erigido como el elemento sustancial de Constituciones (tal es el caso de las Cartas Magnas de 1857 y 1917 de nuestro país).

La garantía de audiencia también denominada derecho de defensa está revestida de suma importancia ya que la misma obliga a la Administración Pública a emitir actos administrativos revestidos de legalidad garantizando con ello un justo desempeño gubernamental; sólo que como se apreciará más adelante las trabas procesales (esto es, interpretación errónea o bien deficiente aplicación por parte de la Administración Pública respecto de la garantía de audiencia) que teniendo su origen en la legislación secundaria se han constituido como una constante que limita el libre ejercicio de los derechos inherentes al gobernado, han generado sobradas razones para el presente estudio pues actualmente se ven afectados los gobernados por el cúmulo de requisitos que se enumeran y por ende exigen para la presentación de cualquier escrito de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contrariándose con todo lo anterior el espíritu constitucional del segundo párrafo del artículo 14 relativo a la garantía de audiencia, es decir al derecho que todo aquel que se acoja a las leyes mexicanas tiene (salvo sus contadas excepciones) de poder ser oído previo al acto de sufrir un menoscabo en su esfera jurídica y sin atender su constitución a grupos específicos o bien para juzgar casos especiales y luego disolverse, exigiéndose también que dichos procedimientos sean apegados a la legislación emitida con anterioridad a la comisión del ilícito (retroactividad negativa) cumpliendo siempre con las formalidades esenciales del

procedimiento, en otras palabras que el acto combatido fuere girado por autoridad competente, constando por escrito y estando fundado y motivado, siendo notificado al afectado, confiriéndosele la oportunidad de ofrecer y desahogar sus probanzas así como de hacer recibir resolución al respecto que resuelva en la controversia, y poder impugnarla en caso de tener para con la misma, divergencia en cuanto a sus intereses.

BREVE ANTECEDENTE HISTORICO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

El origen de nuestro actual artículo 14 constitucional se encuentra en parte a la garantía de audiencia del derecho español. "En el año de 1186 el rey Don Alfonso IX, en las Cortes de León se obligó bajo juramento a no proceder en contra de los súbditos sino por las formas tutelares de juicio. Esta disposición se encuentra consignada en la Novísima Recopilación y la heredamos por conducto de las leyes de las Indias." * 1

El siguiente antecedente remoto de la garantía de audiencia está contenido en el artículo 46 de la Carta Magna impuesta al rey Juan Sin Tierra por el pueblo inglés en el año 1215 y que estribaba en que "ningún hombre libre podría ser privado de su libertad, de su vida o de sus bienes, sin desterrado, sin el juicio emitido por el tribunal integrado por sus pares o iguales socialmente hablando y de acuerdo con la ley de la tierra, es decir el Common Law" * 2

El contenido del artículo 29 de la mencionada Carta Magna amplía la exposición del artículo 46 de la misma, ya que dicho artículo reza que:

"Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o liberos usos, ni puesto fuera de la ley, ni exiliado ni molestado de manera alguna, y no nos podremos ni haremos poner manos sobre él, ha no ser en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley de la tierra". * 3

Durante la colonia española rigió en México un sistema de oposición a las decisiones gubernativas en defensa de los particulares.

Don Juan Solórzano en su Política Indiana, Tomo IV, números 29 y 30, dice:

...de todas las cosas que los virreyes y govenadores proveyeren a titulo de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de la India, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de los que se prové en

el de la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, y revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorven este recurso".

"La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid en diciembre de 1786, no pretendió cambiar el régimen de las leyes de Indias según se desprende del artículo 6o. que en lo conducente establece:

Dejando los asuntos contenciosos que traigan origen de la Jurisdicción Real Ordinaria y causa de Policía y Gobierno, en apelación de los Intendentes, sus Subdelegados y demás jueces ordinarios, sujetos a la respectiva audiencia del distrito, como lo están por las leyes recopiladas de Indias".

"La Constitución de 1812 si bien creó el Consejo de Estado como único modo de influir en el juicio del Rey para ser oído, entre otros asuntos en los gubernativos, no marcó el procedimiento que hubiera de seguirse en los contencioso-administrativos" * 4

Constitución de Cádiz 1812:

"Artículo 244. Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales y ni las cortes ni el rey podrán dispensarlas".

"Artículo 247. Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión sino por el tribunal competente determinado con anterioridad por la ley". * 5

Constitución de Apatzingan 1814:

"Artículo 31. Ninguno debe de ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído en juicio".

"Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante la autoridad pública." * 6

Proyecto de Constitución 1842:

"Artículo 5. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado ni civil ni criminalmente sino por leyes y en las formas establecidas con anterioridad al hecho que se juzga, quedando en consecuencia prohibida toda ley que produzca efectos retroactivos, aún cuando sea con carácter de aclaratoria." * 7

Constitución de 1857:

"Artículo 14. (Garantía de exacta aplicación de la ley, un tanto divergente del precepto constitucional relativo a la audiencia previa) reza lo siguiente:

"Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que precisamente haya establecido la ley".

Aún y cuando el proyecto constitucional del 57 sufrió modificaciones derivando en la redacción que quedó plasmada en el artículo 14 de la misma (garantía de exacta aplicación de la ley), ello no significa que el proyecto constitucional original no se hubiera contemplado en el contenido de los artículos 21 y 26, mismos que al detalle dicen:

"Artículo 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado sino por sentencia judicial pronunciada, según las formas y bajo las condiciones establecidas en el país.

"Artículo 26. Nadie puede ser privado de la libertad o de la propiedad sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicables al caso." * 8

Es importante destacar el que los artículos 21 y 26 del proyecto de la Constitución de 1857 pretendían ser una copia a la mexicana de las enmiendas 5o. y 14o. de la Constitución Norteamericana, o sea de la garantía de debido proceso legal. Sin embargo por cuestiones de criterio se estableció la garantía de legalidad o exacta aplicación de la ley en materia judicial al quedar redactado finalmente el artículo 14.* 9

En el plano internacional es de suma importancia como antecedente de la garantía de audiencia (14 constitucional) la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Versalles 1789:

"Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las

desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales inalienables y sagrados del hombre, a fin de que ésta declaración, constantemente presente en todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, a fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo sean comparados a cada momento con la finalidad de que las demandas de los ciudadanos, fundadas en los sucesivos principios simples e indiscutibles, puedan tomar la dirección de mantener la constitución y el bienestar de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara en presencia del Ser Supremo y bajo sus auspicios, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano:

.....

7o. Nadie puede ser acusado, encarcelado o detenido sino por los casos determinados por la ley y según las fórmulas por ella prescritas. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar ordenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado o detenido en virtud de la ley, debe obedecer al instante; se hace culpable si ofrece resistencia.

8o. La ley sólo debe establecer penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley establecida y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada." * 10

De forma más reciente hemos de mencionar el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en el año de 1948, la misma consigna el siguiente texto respecto de la garantía de audiencia:

***Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, considerando que el menosprecio y el desconocimiento de los Derechos Humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos liberados del temor y de la miseria disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias, considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión, considerando también esencial promover el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones.....**

LA ASAMBLEA GENERAL

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 8.- toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.* * 11

Es importante el destacar que cuando surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, misma que sirve de inspiración para la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, quedan contenidas las garantías individuales estableciéndose numerosas y fundamentales libertades, posteriormente adoptadas por las Constituciones modernas.* * 12

Para el año de 1917 que es cuando se expide la Constitución que actualmente nos rige, la garantía de audiencia queda contenida en el texto del numeral 14, agregándosele en relación con el texto de la Constitución de 1857 lo relativo al cumplimiento por parte de la autoridad, de las formalidades esenciales del procedimiento, mismo que según algunos autores (como Juventino V. Castro) no es más que un remedo del llamado debido proceso legal anglosajón, quedando redactado de la siguiente forma:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, 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".

I.- EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y SU INTEGRACION

Primeramente es de capital importancia definir quienes van a ser titulares de la garantía de audiencia, tal y como se aprecia de la lectura del segundo párrafo del artículo 14 de la Carta Magna. Así pues al resultar la multimencionada garantía un derecho público subjetivo, esto es, una facultad reconocida por la ley para que un sujeto de acuerdo a su voluntad la ejerza o no adecuando su actuación a la norma, la propia Constitución señala que dicha garantía al interpretarse a contrario sensu el uso que le da al vocablo "nadie", implica que todos aquellos que se acojan a las leyes mexicanas tienen el goce de ese derecho no importando las características de las personas, clase social, sexo, religión etc..

"El goce de la garantía de audiencia como derecho público subjetivo corresponde a todo sujeto entendido éste como gobernado en los términos del artículo primero constitucional, y no bajo otra acepción debe entenderse el vocablo "nadie" interpretándolo a contrario sensu. Por ende, los atributos accidentales de las personas, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc., no excluyen a ningún sujeto de la tutela que imparte la garantía de audiencia, y esta circunstancia, acorde con los principios elementales de la justicia y del humanitarismo, hace de nuestro artículo 14 constitucional un precepto protector no sólo del mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones consignadas en la propia Ley Suprema..." * 13

"Por tanto , el gobernado es el sujeto cuyo estado jurídico personal es susceptible de ser total o parcialmente objeto de actos de autoridad, cuyas notas esenciales, sine quibus non, son : la unilateralidad, la imperatividad o imposibilidad y la coercitividad..." * 14

Respecto de los bienes tutelados por el artículo 14 constitucional tales como la vida, la libertad, la propiedad, la posesión y derechos del gobernado, por sus alcances sería imposibles tratar de definirlos y sobrepasarla en exceso el alcance del presente trabajo, sólo basta decir que tutela los bienes más preciados del ser humano, mismo que por su importancia deben siempre conservarse y respetarse por todo acto de autoridad.

Para que se dé la privación de cualquier derecho, debe ser un acto que cause una merma, menoscabo o disminución de los derechos del gobernado.

"De consiguiente, será un acto de privación aquél que quite al gobernado, aunque sea por cierto tiempo y no de modo perpetuo o ilimitado, su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, si constituye tal acto un mandamiento definitivo y no simplemente preventivo. Por supuesto que tratándose de el bien de la vida no hay esa posibilidad de distinción, porque el acto que la afecte será necesariamente definitivo en razón de la naturaleza del bien en cuestión, ya que el precepto en estudio no se refiere a vida bajo ciertas circunstancias o condiciones, sino que se toma en sentido opuesto a muerte".* 15

"Consideramos cierta y de gran hondura la tesis del maestro Noriega, porque evidentemente las garantías constitucionales que reconocen el derecho de audiencia -como su propio nombre lo indica-, se refiere a una fórmula que permite a los individuos oponerse a los actos arbitrarios de las autoridades, cuando éstas los privan de sus derechos, negándoles a los propios afectados el beneficio de tramitarse procedimientos que les permitan ser oídos -en sus excepciones, argumentaciones y recursos- y aún más: condicionar las resoluciones definitivas a una congruencia entre lo alegado y lo resuelto".* 16

La garantía de audiencia consignada en el texto constitucional vigente está integrada a su vez por cuatro garantías específicas denominadas de **seguridad jurídica**, mismas que son necesariamente concurrentes:

2.- CONTENIDO DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL

- Juicio previo al acto de privación.
- Mismo que debe seguirse ante tribunales previamente establecidos.
- Investido por el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales.
- Y por último, que la decisión que resulte se ajuste a las leyes vigentes con antelación a la emisión del acto privativo.

Estando en el entendido de que las antes mencionadas garantías son necesariamente concurrentes, bien se puede afirmar que la simple violación de una de ellas implica, en obediencia

a su íntima articulación, la violación en conjunto de la garantía de audiencia, hecho este que nos permite percatarnos de que el artículo 14 de nuestra constitución implica una verdadera protección a los bienes jurídicos que integran la esfera jurídica del particular.

2.1.- JUICIO PREVIO

El término empleado en la primera oración del segundo párrafo del artículo 14 constitucional "**mediante juicio**" equivale a que el procedimiento (es decir la serie de actos concatenados entre sí en aras de la consecución de un fin común que les proporcione unidad) al cual debe someterse al acto de autoridad que causa detrimento en la esfera jurídica del gobernado, debe tener como finalidad la dirimencia del conflicto jurídico. Juicio implica función jurisdiccional, esto es, la dicción o el decir el derecho.

Para el desglose y consiguiente análisis de la presente garantía de seguridad jurídica es menester dejar perfectamente definido el significado de juicio mismo que de acuerdo al criterio del Dr. Burgos, se conceptualiza como el "procedimiento en el que se realiza la función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico (resolución jurisdiccional, fallo o sentencia), o en el que se otorgue o haya otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido." * 17

El juicio o procedimiento deberá, salvo las excepciones que más adelante se apuntan, ser previo al acto de privación, ello a la atención del vocablo "mediante".

El procedimiento a que alude la garantía referida es susceptible, de acuerdo a los ordenamientos legales aplicables al caso concreto, de ser ventilados ya sea ante las autoridades emisoras del acto impugnado o bien ante sus superiores jerárquicos, debiendo el procedimiento relativo insituirse legalmente como un medio para que el gobernado formule su defensa ANTES DE QUE SE MATERIALICE EN SU PERJUICIO EL ACTO DE PRIVACION toda vez que la oportunidad de defensa debe brindarse con antelación a la ejecución del acto.

"El concepto de juicio es denotativo de la función jurisdiccional. Como lo ha sostenido la Suprema Corte, el concepto juicio empleado en el artículo 14 constitucional, no se circunscribe a la autoridad judicial sino a todo tipo de procedimiento incluyendo a los de tipo administrativo en que materialmente se ejerza la función jurisdiccional, por consiguiente, si una autoridad, aún cuando no sea dependiente del poder judicial lleva a cabo un procedimiento en el cual se controvierten

intereses y dicho procedimiento tiene como objeto establecer la dicción del derecho, estaremos ante un acto jurisdiccional, mismo que por su naturaleza, queda comprendido dentro del concepto "juicio" a que hace referencia la garantía de audiencia; se trata pues, de procedimientos seguidos en forma de juicio ante órganos que sin depender del poder judicial, realizan funciones materialmente jurisdiccionales, como el caso de las autoridades fiscales federales que tienen dentro de sus funciones, entre otras, resolver mediante los recursos administrativos las controversias entre el fisco federal y los administrados. Así, todo procedimiento administrativo con las características apuntadas debe respetar la garantía de audiencia." * 18

El procedimiento referido se constituye como el medio legal a través del cual el particular tiene la posibilidad de formular su defensa antes de que se realice, en detrimento de su esfera jurídica, un acto administrativo de privación que es el tipo de actos a los que se refiere el numeral 14 de la Carta Magna. Es de cabal importancia hacer hincapié sobre el hecho de que cuando una ley que faculta a la autoridad a actos de privación no consagra un procedimiento defensivo previo, por ese simple hecho contraría el contenido de la garantía de audiencia; siendo aun más alarmante el hecho de que cuando consignándose procedimiento en ley que acate el cumplimiento del texto constitucional, se vea el mismo caracterizado por trabas procesales que solo logran hacer difícil el ejercicio por parte del particular de la garantía de audiencia.

2.2.- ANTE TRIBUNALES PREVIAMENTE ESTABLECIDOS.

La segunda subgarantía ordena que ese juicio se tramite ante tribunales previamente establecidos, entendiéndose por tales a aquéllos que establecidos por el Estado, facultados por una ley y constituidos con anterioridad a la iniciación del juicio llevan a cabo la sustanciación del procedimiento.

Así pues queda bien entendido que "tribunales previamente establecidos" implica a aquéllos establecidos por el Estado, facultados por la ley y constituidos por el Estado, facultados por la ley y constituidos con antelación a la iniciación del juicio para sustanciar el procedimiento (ello implica que el tribunal previamente establecido puede ser una autoridad administrativa con facultades legalmente previstas en ley para tramitar y resolver el procedimiento). Por todo lo anterior se concluye que en éste caso el término tribunales tiene acepción amplia al comprender a cualquier autoridad facultada para la sustanciación.

"Ahora bien, la idea de tribunales no debe entenderse en su acepción meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales a los órganos del Estado que se encuentren constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial Federal y Local, sino dentro de dicho concepto se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el "juicio" de que habla el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución, ..." * 19

"Aunque se considera que los constituyentes al hablar de juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, pensaban en procesos que se tramitan ante tribunales judiciales, la interpretación jurisprudencial ha ampliado el uso de los conceptos juicio y de tribunales para aplicarlos no solamente a los procesos que se siguen en tribunales judiciales sino también a los procedimientos contenciosos que ha establecido la ley al regular la competencia de autoridades que, sin ser judiciales, actúan cumpliendo una función materialmente jurisdiccional.

...no estaremos en presencia de un tribunal propiamente dicho, cuando el órgano que lo emite se halla situado dentro de la administración centralizada, que lo sujeta a relaciones jerárquicas; en cambio, decimos que hay un tribunal propiamente, cuando el órgano da conocimiento y decisión forma parte del Poder Judicial o bien cuando formando parte del Poder Ejecutivo actúa con autonomía, como órgano desconcentrado, como sucede con los Tribunales de lo Contencioso Administrativo o con el Tribunal Fiscal de la Federación".* 20 1 bis

El estudio de ésta subgarantía estaría incompleto si se omitiera comentar que la misma establece que, al hablar de tribunales previamente establecidos hablamos por ende de la reiteración de la idea contenida en el artículo 13 constitucional relativa a la prohibición de tribunales especiales.

"D) Tribunales que pueden privar de derechos.- este concepto a que se refiere el artículo 14 a los cuales enuncia como los "previamente establecidos" no es más que una ratificación de lo dispuesto por el artículo 13 constitucional en el sentido de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales. Por lo tanto es una referencia a los tribunales generales creados no para juzgar un caso o casos concretos, y que desaparecen al satisfacer los propósitos que dieron lugar a su establecimiento, o sea a los tribunales judiciales en general o reciban su competencia de un texto expreso de la Constitución".* 21

2.3.- CUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO

Esta tercera subgarantía de seguridad jurídica consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional conformando la multirreferida **garantía de audiencia**, lleva como consigna el dejar

perfectamente establecido que la autoridad que se erija como dirimente de la controversia relativa tiene la obligación de respetar las formalidades que revistan el procedimiento respectivo, significando lo anterior que le es inherente a toda función jurisdiccional el dar la oportunidad de defensa al particular sujeto al acto de privación. Es decir, que el respeto a las formalidades esenciales del procedimiento en mucho o mejor dicho en todo estriba, no sólo en conceder al particular afectado una primera posibilidad de formular su oposición, sino que además dentro de una segunda oportunidad inmersa en la etapa probatoria, aportar las probanzas que considere pertinentes. Dentro de lo que constriñe la mencionada subgarantía, específicamente respecto a las "formalidades esenciales del procedimiento" es pieza clave de la llamada etapa de notificación del acto de privación. Es decir que respetar las formalidades esenciales del procedimiento implica el efectuar un debido emplazamiento.

Estando pues en el entendido de que las formalidades esenciales del procedimiento son todos aquéllos requisitos procesales que deben cumplirse durante la sustanciación del juicio previo, procedo acto seguido a señalar que son consideradas la parte medular de tales formalidades: conceder al particular la oportunidad defensiva en primer lugar, es decir poder formular su defensa siendo oído en juicio, participando en el mismo exponiendo sus razones etc.; y en segundo lugar, confiándole la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas que considere le ayuden a probar su dicho.

Notables autores como Gabino Fraga y Nava Negrete citan una lección de Narcizo Bassols para definir las formalidades esenciales del procedimiento de la siguiente manera: "Narcizo Bassols expresaba que el procedimiento, juicio dentro del sentido de la garantía del artículo 14 constitucional, reúne en su desarrollo las formas esenciales del procedimiento siempre que las leyes que la organicen cumplan con los siguientes requisitos fundamentales:

- 1.- Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento, de la cuestión que va a debatirse y de las consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada y, que se le dé oportunidad de presentar sus defensas;
- 2.- Que se organice un sistema de comprobación en forma tal que quien sostenga una cosa la demuestre y quien sostenga lo contrario pueda también probar su veracidad;
- 3.- Que cuando se agote la tramitación se dé oportunidad a los interesados a presentar sus alegaciones, y
- 4.- Por último que el procedimiento concluya con una resolución que decida sobre las cuestiones debatidas y que, al mismo tiempo, fije la forma de cumplirse".

Es decir que mediante ésta garantía se establece que las autoridades deberán sujetarse a las formas y procedimientos legales aplicables al caso para poder lícitamente invadir la esfera jurídica

del gobernado para que dicha afectación sea jurídicamente válida, evitando así abuso de la autoridad que afecte su garantía de audiencia.

"Pues bien, cuando un ordenamiento adjetivo, cualquiera que éste sea, consigna dos oportunidades, la de defensa y la aprobatoria, puede decirse que las erige en formalidades procesales, las cuales asumen el carácter de esenciales por que sin ellas la función jurisdiccional no se desempeñaría debida y exhaustivamente. En sentido inverso, si una ley procesal sólo consigna como formalidad una de tales oportunidades, lo que ocurre muy frecuentemente en varios ordenamientos positivos, ostentará indiscutiblemente el vicio de la inconstitucionalidad."

* 22 2 bis

"Por lo que atañe a la oportunidad probatoria, ésta también se manifiesta, en la normación adjetiva o procesal, 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 probanzas". * 23

"Formalidades esenciales del procedimiento...este derecho, que genéricamente se conoce como garantía de audiencia, no se reduce a que alguien sea escuchado, para que exprese sus razones contrarias a la pretensión de la autoridad que se disponga a afectarlo en su estatus personal, sino que, en primer término, debe cumplirse un mínimo de formalidades para que al sujeto en cuestión se le haga sabedor del procedimiento que se vaya a iniciar en su contra de manera que no halla duda de que sí quedó avisado y también de que sepa qué es lo que de él se reclama... en lo que se denomina **debido emplazamiento**... Se une a lo anterior la idea de que también debe concederse por la autoridad respectiva lo que los procesalistas denominan **dilación probatoria**, es decir un tiempo adecuado para que el particular aporte sus pruebas. ...Finalmente se agrega la formalidad de que el gobernado tenga también **oportunidad de alegar** contraviniendo las argumentaciones de la autoridad o de su contraparte, resultando las pruebas que se hallan traído al caso con designio opuesto a sus intereses y citando los textos legales o los criterios de jurisprudencia o doctrina que considere le apoyen." * 24

2.4.- DECISION AJUSTADA A LA LEGISLACION VIGENTE CON ANTELACION A LA EMISION DEL ACTO DE MOLESTIA

La decisión relativa al asunto debe ajustarse y por ende pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Implica la presente garantía el respeto que de acuerdo al espíritu del Constituyente del 17 se debe al gobernado para efecto de no aplicar retroactivamente

legislación alguna, entendiéndose por lo antes dicho la aplicación retroactiva en perjuicio del particular; aunado al hecho de que el tribunal (conceptualizado en lato sensu) debe ajustarse y respetar el contenido de la legislación vigente, para efectos de emitir su fallo sin atender en momento alguno a decisiones caprichosas que bien pueden poner en peligro la estabilidad de la esfera jurídica del sujeto. "Esta garantía específica corrobora la contenida en el párrafo primero del artículo 14 constitucional, es decir, la de la no retroactividad.." * 25

3.- EXCEPCIONES A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

Las excepciones a la garantía de audiencia deben quedar consignadas única y exclusivamente en el texto de nuestra Constitución ya que ésta misma funge como fuente única de toda limitación a los derechos del gobernado.

"Por regla general la audiencia debe ser previa a la emisión del acto de afectorio, pero caben excepciones en que, por la naturaleza del acto de autoridad o de acuerdo con la teleología de la ley que le dé fundamento, la audiencia no puede ser previa; en esos casos la garantía de que aquí tratamos se satisface si el interesado tiene oportunidad de realizar su defensa con posterioridad al acto correspondiente, para lograr su revocación, anulación o modificación".* 26

Dentro del texto constitucional, se constituye como la primera excepción a la garantía de audiencia el contenido del artículo 33 del mismo, toda vez que es facultad del Ejecutivo Federal (Presidente de la República) el poder expulsar del país sin juicio previo (entendiendo por tal el no otorgar el beneficio de la garantía de audiencia) a aquellos extranjeros que juzgue como indeseables.

La segunda excepción a la garantía de audiencia, también inmersa en el texto constitucional, es la que se desprende del contenido del artículo 27 en lo relativo a las expropiaciones por causa de utilidad pública. Esto es, ya sea el Ejecutivo Federal o Estatal conforme a la ley y en atención a los beneficios que pueda reportar a la comunidad puede decretar la expropiación de bienes específicos sin que esté en la obligación de conceder audiencia previa a los dueños de los bienes expropiados. Lo anterior no significa que la mencionada quede suprimida del todo, es sólo que en lugar de ser *apriori*, resulta a *posteriori*. 3 bis

En el procedimiento administrativo, mismo que es de gran interés en el desarrollo del presente trabajo, tiene lugar el criterio de que en lo relativo a nuestra legislación no se dispone de una audiencia previa a la emisión del acto, siendo por tal que el respeto a la garantía de audiencia resulta posterior a la emisión del acto ello mediante la oportunidad que se le dé al gobernado o

interesado para que promueva los recursos administrativos conducentes al caso. Como bien lo señala el Dr. Jorge Reyes Tayabas en su libro "Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo". Por regla general la audiencia debe ser previa a la emisión del acto privativo pero caben excepciones a la misma en atención a que la naturaleza del acto como ocurre en determinación de impuestos relativo a la materia fiscal, pues es comprensible que en cuanto a la determinación de impuestos no es posible la audiencia previa, ya que de ser así representaría para el gobierno retrasos continuos en el cumplimiento de la obligación de sufragar los gastos públicos que constantemente se generan si tuviera que sujetar su necesidad de fijar y recaudar impuestos para cubrir las necesidades de la población a la conformidad o no de los contribuyentes.

"La misma Suprema Corte así lo ha considerado al sostener que, cuando se trate de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes del derecho de combatir la fijación del impuesto, una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia fiscal se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso la audiencia previa sino que de acuerdo con su espíritu, es bastante, que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos." * 27 4 bis

4.- DISTINCION ENTRE ACTO PRIVATIVO Y ACTO DE MOLESTIA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 14 Y EL 16 CONSTITUCIONALES.

A lo largo del presente capítulo ha quedado dilucidado el contenido del segundo párrafo del artículo 14 constitucional relativo a la garantía de audiencia, en la medida en que la misma tiene como finalidad que previo (salvo las excepciones antes señaladas) al acto de privación se le otorgue al gobernado la oportunidad de formular su defensa ante las autoridades respectivas, en tanto que la garantía consignada en el artículo 16 de nuestra máxima ley persigue como objetivo primordial el respeto a los derechos del gobernado ante un acto de molestia emitido por la autoridad. Así pues, mientras la garantía de audiencia está referida a actos de privación, la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional se propone como bien lo apunta el maestro Burgoa poner a salvo al gobernado "de todo acto de mera afectación a su esfera de

derecho, que no sólo sea arbitrario sino también contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía del ordenamiento al que pertenezca." * 28

Como ya se comentó anteriormente, en tanto que el artículo 14 consigna la garantía de audiencia previa y el consiguiente respeto en favor del particular sobre el procedimiento que se siga para efecto de accionar su derecho a tal garantía, el artículo 16 al referirse a actos de molestia dentro de su texto, no consigna dicha garantía de audiencia sino que en lo relativo a su primer párrafo se enfoca a prever en favor del gobernado que cualquier acto de molestia que emita la autoridad sea girado respetando las fundamentación y motivación consignada en el referido numeral de la Carta Magna.

Es de cardinal importancia dejar bien entendido los conceptos de **actos de privación y actos de molestia** por que, en la medida en que puedan ser comprendidos se tendrá por ende dilucidada la diferencia existente entre el texto de los artículos 14 y 16 constitucionales ya que, aún y cuando los mismos se interrelacionan para efectos de una mejor protección de la esfera jurídica del gobernado, en sí mismos consignan características propias.

Acto de privación, es todo aquél cuya finalidad es la merma o menoscabo en detrimento de la esfera jurídica del gobernado, mediante bienes protegidos por la garantía de audiencia, sumándose a lo anterior el hecho de que dicha merma se constituye como el fin último definitivo y natural del acto, es decir que para que sea acto privativo es necesario que los resultados que reporte dicho acto de privación sean la finalidad definitiva perseguida, y no los medios a través de los cuales los actos de autoridad persigan diverso fin. Caso contrario es cuando nos encontramos en el supuesto de que el acto de autoridad no tiene el objetivo de causar menoscabo en la esfera jurídica del gobernado sino que la privación de alguno de los medios tutelados por la Ley Suprema es sólo un medio para lograr otros propósitos, entonces estaremos frente a un acto de molestia, es decir frente a una mera perturbación a los bienes jurídicos que integran el área legal vital del gobernado.

5.- LA GARANTÍA DE AUDIENCIA FRENTE A LA LEGISLACION.

La garantía de audiencia es extensiva al Poder Legislativo quien al tener a su cargo y encomienda la elaboración de leyes debe, en todo momento, vigilar que las mismas respeten el texto constitucional pues en dicho poder deposita el particular la confianza de que toda ley, respetando a la Constitución, será medio o instrumento para la impartición de justicia. Por lo tanto el Poder

Legislativo tiene como obligación consignar en las leyes los procedimientos que sean necesarios para poder ser oído el particular y contar con la oportunidad de defensa en las ocasiones en que vea en riesgo los bienes que a su favor reconoce y tutela la garantía de audiencia.

"Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para poder determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría una omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional y sería contrario a la integración del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado en cualquiera de sus formas. " * 29

Por su parte la Suprema Corte ha llegado a la conclusión de que como bien lo apunta el Dr. Burgoa, toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares ...debe declararse inconstitucional.

CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO I

- * 1 V. CASTRO JUVENTINO;Lecciones de garantías y Amparo;Editorial Porrúa México,1978,pag.211.
- * 2 Citado por BURGOA ORIHUELA,IGNACIO;Las Garantías Individuales;Editorial Porrúa 1995, pag.573.
- * 3 V.CASTRO,JUVENTINO;Lecciones de Garantías y Amparo;Editorial Porrúa México 1978,pag.209
- * 4 CARRILLO FLORES,ANTONIO;La Justicia Administrativa;pag.187
- * 5 Op. Cit. V.CASTRO, JUVENTINO,pag.208
- * 6 Citado por BAUTISTA MEJIA,ALEJANDRO,Tesis Inconstitucionalidad del desechamiento de los recursos administrativos en el Código Fiscal de la Federación por falta de expresión de agravios,1996,pag.37
- * 7 CONSTITUCIÓN DE 1842
- * 8 CONSTITUCION DE 1857.
- * 9 V.CASTRO,JUVENTINO;Op.Cit.pag.212
- * 10 FDZ. Y CUEVAS,J.M.;Garantía de Audiencia Glosa,Dofiscal Editores,pags.293 y 294
- * 11 RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ,JESUS;Instrumentos Internacionales Tomo I, pag.19
- * 12 V.CASTRO,JUVENTINO;Op.Cit.pag.8
- * 13 BURGOA ORIHUELA,IGNACIO;Op.Cit.pag.537
- * 14 BURGOA ORIHUELA,IGNACIO;Op.Cit.pag.538
- * 15 REYES TAYABAS,JORGE;Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, Editorial Themis,pag.250
- * 16 V.CASTRO,JUVENTINO;Op.Cit.pag.18
- * 17 BURGOA ORIHUELA,IGNACIO;Op.Cit.pag.549
- * 18 BAUTISTA MEJIA,ALEJANDRO;Op.Cit.pag.45
- * 19 BURGOA ORIHUELA,IGNACIO;Op.Cit.pag.555
- * 20 REYES TAYABAS,JORGE;Op.Cit.pag.250
- * 21 V.CASTRO,JUVENTINO;Op.Cit.pag.220

- * 21 V.CASTRO, JUVENTINO; Op. Cit. pag. 220
- * 22 BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Op. Cit. pag. 557
- * 23 Idem.
- * 24 REYES TAYABAS, JORGE; Op. Cit. pag. 252
- * 25 BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Op. Cit. pag. 558
- * 26 REYES TAYABAS, JORGE; Op. Cit. pag. 263
- * 27 BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Op. Cit. pag. 562
- * 28 BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Op. Cit. pag. 589
- * 29 BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Op. Cit. pag. 564

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CAPITULO I

1 bis. No es exacto que sólo las autoridades judiciales son constitucionalmente competentes para privar de sus propiedades y derechos a los particulares, en los casos que la ley así lo prevenga. Si bien, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional exige para ello juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos no son exclusivamente los judiciales, sino también las autoridades administrativas, a quienes la ley ordinaria confiere competencia para ello, pero eso sí, respetando la previa audiencia, la irretroactividad de la ley, las formalidades esenciales del procedimiento y la aplicación exacta de la ley. Esta interpretación tradicional se debe a que por la complejidad de la vida moderna sería imposible que el Estado cumpliera sus funciones públicas con acierto, prontitud y eficacia, si tuviere siempre que acudir a los tribunales judiciales para hacer efectivas sanciones establecidas en las leyes." Informe de 1969 Tribunal Pleno, pag.216, primera parte.

2 bis. AUDIENCIA, GARANTIA DE. La garantía de audiencia reconocida por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contrae a una simple comunicación a la parte afectada para que tenga conocimiento de un acto de autoridad que pueda perjudicarle, sino que implica el derecho de poder comparecer ante la autoridad a oponerse a los actos que afecten sus propiedades, posesiones o derechos y a exponer las defensas legales que pudiere tener, para lo cual, obviamente es necesaria la existencia de un juicio en el que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, como lo expresa claramente el mencionado precepto constitucional, formalidades que están constituidas de acuerdo con la teoría del proceso, por el emplazamiento para contestar la demanda, un período para ofrecer y rendir pruebas y un plazo para presentar alegatos a efecto de obtener una sentencia que declare el derecho en controversia, todo lo cual no puede ser satisfecho sino a través del debido proceso que exige el mencionado artículo 14 como garantía individual.

Toca 242/75 Rafael Prieto Torres. 3 de octubre de 1975. Unanimidad de votos.
Informe de 1975, Tercera Parte. pags.321 y 322

3 bis. GARANTIA DE AUDIENCIA, EXCEPCIONES A LA, EN MATERIA FISCAL. Si bien es verdad que el Poder Legislativo está obligado según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los interesados y darles oportunidad de defenderse, también es cierto que la Propia Corte ha establecido excepciones a ese criterio, entre las que se encuentran las leyes fiscales federales, respecto de las cuales debe observarse al régimen establecido por el Código Fiscal de la Federación. En efecto, como el fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a la solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecerían por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por Tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas. No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados en relación con la fijación de un impuesto, toda vez que esa fijación para cumplir con los fines de la tributación debe ser establecida unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes, y por el contrario, cuando se trata de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las

Estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados, para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes, y por el contrario, cuando se trata de contribuciones, la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen ante las propias autoridades el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación de un impuesto una vez que ha sido determinado por las autoridades fiscales, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente y en todo caso la audiencia previa, sino que de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

Sexta Epoca, Primera Parte; Vol. XVII, pag. 28 A. R. 6390/63

II.- LA PREVENCIÓN

6.- PREVENCIÓN (concepto)

De acuerdo con el contenido del Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, la palabra **prevención** ha quedado definida como "la disposición y preparación que se hace con anticipación, con el fin de evitar un riesgo o ejecutar una cosa"; además de conceptualizarse dicha palabra para efecto de denotar que "un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran por igual competentes, por haberseles anticipado al conocimiento de ella." * 1

Por su parte el Diccionario de Derecho Usual de G. Cabanellas define la palabra **prevención** de la siguiente manera:

"De acuerdo con la jurisdicción contencioso-administrativa, nombre de una de las correcciones disciplinarias que la ley española permite a los tribunales de la misma." * 2

Por último, el Diccionario Castellano define a la **prevención** como la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. Ahora bien, en base a lo antes expuesto se puede concluir que la **prevención** como figura jurídica tiene por finalidad el evitar mediante un aviso o llamada la comisión de algún acto que pudiera acarrear consecuencias nefastas, mismas que bien pueden evitar llevándose a cabo la simple corrección o en su caso adhesión relativa al caso en comento.

Aun y cuando de la siguiente lectura se desprenda que los procedimientos ante autoridades administrativas tienen diferente regulación respecto al contencioso administrativo ante el T.F.F., el objetivo aquí perseguido es apreciar el criterio con que se regula la **prevención** de cada uno de ellos.

7.- LA PREVENCIÓN Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO MEXICANO

7.1.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo

El texto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en capítulo expreso cuenta con la regulación respecto de la figura de la **prevención**. Es importante primeramente el precisar el objeto de la mencionada ley la cual persigue como finalidad "concentrar un solo cuerpo de normas todo lo relativo al procedimiento administrativo evitando su dispersión en diversos ordenamientos" * 3

Y aún y cuando se hace expresa mención sobre el hecho de que tal ley no será aplicable a la materia fiscal; entre otras; me permito aún así incluirla y realizar sobre ella un breve estudio ya que tal especificación queda atendida como la no aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en lo relativo a la aplicación sobre contribuciones y los accesorios que deriven directamente de las mismas, luego entonces, cualquier acto de autoridad fiscal que sea ajeno a contribuciones y sus accesorios deben registrarse por la ley mencionada, y como de acuerdo al texto del artículo cuarto del Código Fiscal de la Federación los créditos fiscales no siempre provienen de las contribuciones sino que lo mismo puede derivarse de aprovechamientos y sus accesorios, de las responsabilidades que el Estado tenga derecho de exigir de sus servidores públicos o particulares, y todos los que las leyes le otorgan al Estado con ese carácter, de ahí deriva pues la justificación a la inclusión de la multimencionada ley en éste estudio. Aunado a lo anterior está el criterio que prevaleció en la Cuarta Reunión Nacional de Magistrados según texto que en la misma expuso el magistrado Jorge Alberto García Cázares, respecto al hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación debe considerarse órgano jurisdiccional competente para conocer de las resoluciones previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en las materias que a su vez le encomienda su Ley Orgánica. Así pues, al tener lo antes expuesto resulta irónico que, tratándose de dos tipos de procedimientos que se pueden someter al conocimiento del Tribunal Fiscal de la Federación (es decir el juicio de nulidad con el requerimiento de cumplimiento del texto de los numerales 208 y 209 del C.F.F. Por un lado, y por otro la sustanciación respecto de los recursos interpuestos en contra de los actos derivados de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien sobre resoluciones emitidas en apoyo a la antes mencionada ley) se pueden apreciar criterios diametralmente distintos cuando en el primeramente mencionado se limita visiblemente la aplicación y regulación de la figura de la prevención mientras que en segundo procura en todo momento encuadrarse en el marco constitucional, ello para efecto de respetarse al promovente su derecho de audiencia y libre acceso a la justicia. El texto del artículo 43 de la multireferida ley que está inmerso en el Capítulo Octavo de la misma relativo a la iniciación del procedimiento correspondiente a la sustanciación de los recursos, expresamente consigna lo siguiente:

(no sin antes hacer cita del texto del artículo 15 del mismo ordenamiento en el cual se detalla el contenido requerido en cualquier escrito relativo al procedimiento administrativo, mismo que se regula en el título tercero capítulo primero)

***Artículo 15.-** La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en ésta ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quienes o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio

para recibir notificaciones así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formuló, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen, y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en cual se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos." * 4

"Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos. Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento, los interesados que no cumplan con lo dispuesto en éste artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente ley" * 5

Así pues, de la lectura e interrelación de los artículos 15 y 43 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se concluye que en los mismos se debe buscar y lograr tanto el reconocer como el respetar en todo momento el contenido de la garantía de audiencia pues teniendo una debida regulación de la prevención se evita rechazar de plano o tener por no presentado escrito alguno relativo al procedimiento administrativo (recursos) como ocurre en los artículos 208 y 209 del Código fiscal de la Federación, ya que se contempla y respeta el derecho que tiene el gobernado de ser avisado de las omisiones o bien partes oscuras de su escrito, ello a efecto de que pueda subsanarlas antes de cualquier decisión de autoridad que le prive de su derecho a la justicia y audiencia.

7.2.- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por parte de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal prevé también dentro de su texto artículo relativo a la figura de la prevención y el respeto a la garantía de audiencia, lo anterior en cuanto las promociones que se presenten en el transcurso del procedimiento administrativo, ya que los artículos 44 y 45 de la antes mencionada ley quedan comprendidos dentro del título tercero "Del Procedimiento Administrativo" capítulo tercero "Del Procedimiento Administrativo y sus Formalidades" y los referidos numerales regulan eficazmente la figura de la prevención, ya que como de la lectura de los mismos se puede apreciar previo a efectos tales como el Desechamiento y el tener por no presentada la promoción se le confiere al promovente un

plazo de cinco días hábiles para subsanar la falta que impide a la autoridad de conocimiento la correcta apreciación del mismo, debido a la imprecisión o fatal omisión en el contenido del escrito.

CAPITULO TERCERO

Del Procedimiento y sus Formalidades

***Artículo 44.-** Las promociones deberán hacerse por escrito. Cuando la norma aplicable no señale los requisitos específicos, el escrito inicial deberá expresar, acompañar y cumplir con los siguientes requisitos:

I.- La dependencia o entidad de la Administración Pública a la que se dirige;

II.- El nombre, denominación o razón social del o de los interesados y, en su caso del representante legal agregándose los documentos que acrediten la personalidad, así como la designación de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones y documentos;

III.- El domicilio para recibir notificaciones;

IV.- La petición que se formula;

V.- La descripción clara y sucinta de los hechos y razones en los que se apoye la petición;

VI.- Los requisitos que señalen los ordenamientos jurídicos aplicables o el manual, ofreciendo en su caso, las pruebas cuando sean necesarias, para acreditar los hechos, argumentos y la naturaleza del asunto, así lo exija; y

VII.- El lugar, fecha y firma del interesado o, en su caso, la de su representante legal".

***Artículo 45 .-** Cuando el escrito inicial no contenga los requisitos o no se acompañe de los documentos previstos en el artículo anterior, la autoridad competente prevendrá por escrito y por una sola vez al interesado, o, en su caso, al representante legal, para que dentro del término de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicha prevención subsane la falta. En el supuesto de que en el término señalado no se subsane la irregularidad, la autoridad competente resolverá que si tiene por no presentada dicha solicitud.

Contra el desechamiento o negativa de dar trámite a las solicitudes o promociones, procederá el recurso de inconformidad." * 6

Bien se aprecia que tales preceptos legales buscan preservar el reconocimiento y respeto de la garantía de audiencia y el espíritu del legislador del 36 respecto de la figura de la prevención y en su repercusión en la esfera jurídica del particular pues como se reconocerá según el texto de la Ley de Justicia Fiscal emitida en 1936, y en vigor a partir de 1937, el texto del artículo señala que:

"Artículo 36.- Si la demanda fuere oscura o irregular, el magistrado a que alude el artículo 17 (instructor) deberá prevenir al actor que le aclare, corrija o complete de acuerdo con los artículos anteriores dentro del término de tres días. Si dentro de éste término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda." * 7

Bien se puede apreciar que tales preceptos legales buscan preservar el reconocimiento y respeto de la garantía de audiencia y el espíritu del legislador y así pues, aún y cuando la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal al inicio de su texto de manera expresa señala que, de entre las materias excluidas respecto a la aplicación de la misma está la materia de carácter fiscal, es incluida sin embargo en el presente análisis ya que al ser o tratarse de una ley relativa al Procedimiento Administrativo aún y cuando sea local, al ser parte de la legislación mexicana y estar vinculada con la regulación y control en emisión de actos administrativos como a su manera lo es el Código Fiscal de la Federación, fue razón suficiente para incluirle en el contenido de éste capítulo.

7.3 CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Para efectos de redondear la anterior exposición es menester hacer revisión del contenido del artículo 325 del Código Federal de Procedimientos Civiles, mismo que a la letra dice:

"Artículo 325.- Si la demanda es oscura o irregular, el Tribunal debe, por una sola vez prevenir al actor que le 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."

Al respecto el Ministro Génaro Góngora Pimentel, así como el Dr. Miguel Acosta Romero, en el comentario que sobre la exposición de motivos del Código Federal de Procedimientos Civiles hacen, así como el contenido de sus artículos conformantes, expresan lo siguiente:

"Ya ha habido en ésta exposición, diversas oportunidades para sostener que los tribunales deben administrar verdadera justicia, eliminando hasta donde es posible, la influencia perturbadora de la

malicia o de la ignorancia de los litigantes, realizando, los juzgadores, una genuina función de jueces, no domines fuera de sitio. Por las mismas razones, ordena el artículo 325 que, si una demanda es oscura o irregular, debe el tribunal ordenar que se aclare, corrija o complete por quien la formuló, indicándole, concretamente sus defectos." * 8

7.4.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL.

No podemos olvidar por otro lado el contenido del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que también contempla la figura de la prevención en capítulo expreso a las formalidades para la presentación del escrito de demanda.

"El juez frente a la demanda

"Puede admitirla, siempre que reúna los requisitos de ley, pero también puede prevenir al demandante, cuando la demanda sea oscura o irregular, para que la aclare, corrija o complete, ello de acuerdo al contenido de los artículos 95, 96, 255 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; y una vez que realiza la aclaración o corrección , el juez puede y debe admitir la demanda." *9

"CAPITULO III

"De la presentación de documentos

"Artículo 95.- A toda demanda o contestación deberá acompañarse necesariamente:

I.- El poder que acredite la personalidad del que comparece en el nombre de otros;

II.- El documento o documentos que acrediten el carácter con el que el litigante se presente en juicio en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que se reclame prevenga de habérselo transmitido por otra persona;

III.- Copia del escrito y de los documentos para correr traslado al colitigante pudiendo ser en papel común, fotostática o cualquier otra, siempre que sea legible.

"Artículo 96.- También deberá acompañarse a toda demanda o contestación, el documento o documentos en que la parte interesada funde su derecho.

Si no la tuviere a su disposición, designará al archivo o lugar en que se encuentren los originales.

Se entenderá que el actor tiene a su disposición los documentos y deberá acompañarlos precisamente a la demanda, siempre que existan los originales en un protocolo o archivo del que pueda pedir y obtener copias autorizadas de ellos"

***TITULO SEXTO**

DEL JUICIO ORDINARIO

CAPITULO PRIMERO

De la demanda, contestación y fijación de la cuestión

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

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

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

Se hace mención tanto del contenido del Código Federal de Procedimientos Civiles como del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal ello en atención al texto del artículo 5o. Del Código Fiscal de la Federación, alusivo a la figura de la aplicación supletoria.

7.5 .- CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL

La figura de la prevención y su regulación en el Código Financiero del Distrito Federal es de relevancia para el contenido del presente capítulo, por ende a continuación se detalla el texto del referido ordenamiento y la regulación que la multimencionada figura tiene en el mismo:

De acuerdo con el contenido del artículo 548 fracción II, último párrafo, rescatando el espíritu del legislador del 36 regula la figura de la prevención correctamente al prever que:

"Artículo 548.- La tramitación de los recursos administrativos establecidos en este Código se sujetará a lo siguiente:

.....
II.- El promovente deberá acompañar el escrito de interposición del recurso:
.....

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refiere esta fracción la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en el plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél en que surta efectos la notificación los presente y, en caso de que no lo haga, si se trata de los documentos mencionados en los incisos a), b) y c) anteriores se tendrá por no interpuesto el recurso, y en caso del inciso d) se tendrá por no ofrecidas las pruebas".

En tanto que en la fracción III del mismo numeral se aprecia aún mejor la regulación de la figura jurídica objeto del estudio en el presente capítulo ya que como bien se lee en el párrafo último de dicha fracción:

"Cuando no se cumpla con alguno de los requisitos anteriores, la autoridad requerirá al promovente para que indique en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir al día siguiente en que surtió efectos la notificación, apercibiéndolo de que en caso de que no lo haga, se tendrá por no interpuesto el recurso." * 10

La lectura de la anterior fracción es por decirlo de alguna forma parte de versión del Código Financiero del D. F. Respecto a los numerales 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación; sin embargo bien podemos apreciar que se regula de mejor forma la figura de la prevención puesto

que previo a cualquier efecto de Desechamiento o tener por no presentada la demanda, se concede al promovente plazos para efectos de subsanar o dar luz a puntos oscuros de su escrito, cosa que como se ve en el texto de los artículos 208 y 209 antes mencionados ocurre si, pero de forma desigual entre unos y otros requisitos integrantes de un mismo numeral como lo es el artículo 208 del C.F.F. Por decir.

7.6 .- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION (REFORMADO)

Ya en el texto del Código Fiscal de la Federación se aprecia en el apartado relativo a la interposición del recurso de revocación, estos es, Título V, Capítulo I, Recurso Administrativo, Sección I del Recurso de Revocación, en el contenido del artículo 122 lo siguiente:

"ESCRITO DE INTERPOSICION DEL RECURSO.

Artículo 122.- El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I.- La resolución o el acto que se impugna.
- II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

FALTA DE REQUISITOS

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de un dicho plazo no se expresan los agravios que le causen la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que

se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivamente." * 11

Resulta muy peculiar el que, inmerso en mismo ordenamiento legal (Código Fiscal de la Federación), se puedan apreciar criterios tan divergentes para regular la emisión del escrito del recurso de revocación y la admisión del escrito inicial relativo al juicio de nulidad. Pues aún cuando en el primero se regula la figura de la prevención respetando en todo momento de forma admirable la garantía de audiencia lo mismo al conceder plazo para subsanar como al disponer las posibles consecuencias por no atender al plazo de prevención, aunado lo anterior al hecho de que se les da el mismo tratamiento a todos y cada uno de los requisitos/fracciones que integran dicho numeral. Esto; cuando se refiere a la admisión del escrito inicial de demanda (juicio de nulidad) ocurre cosa diversa, que como más adelante se verá sólo resulta en limitación y violación al texto constitucional (artículo 14).

7.7.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Por otro lado, en el contenido de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, según se lee en el artículo 54 fracción III, Título segundo "Del procedimiento", Capítulo V de la "Demanda y Contestación", cuando la demanda que se presente ante el tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. Fuere oscura o irregular, en atención al párrafo segundo del artículo 14 de la Máxima Ley, se prevendrá a aquél que queriendo iniciar un juicio para obtener la nulidad de alguna resolución (materia fiscal local), acuda ante el mencionado tribunal.

*Artículo 54.- El Presidente de la Sala, admitirá la demanda o en los siguientes casos la desechará:

- I.- Si examinada, se encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la Jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio tribunal.
- II.- Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III.- Si siendo oscura o irregular y previniendo al actor para subsanarla, en el término de cinco días no lo hiciere, la obscuridad o irregularidad subsanables, no serán más que aquéllas referentes a la falta o imprecisión de los requisitos formales a que se refiere el artículo 50.

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

Por su parte en el artículo 50 del mismo ordenamiento se lee:

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

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

II. Las resoluciones o actos administrativos que se impugnan;

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 de la resolución o resoluciones que se impugnan;

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

VIII. La firma del actor; si este no supiere o no pudiere firmar lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital, y

IX. Las pruebas que se ofrezcan.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda y de los documentos anexos a ella, por cada una de las demás partes." * 12

Se deduce de la lectura de los artículos 50 y 53 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal que como ocurre con las leyes antes analizadas se busca preservar en todo momento el texto constitucional, y evitar así cualquier detrimento en perjuicio de la esfera o espacio jurídico relativo al particular "promovente", por lo menos en lo que se refiere a la sustanciación de juicios en materia fiscal local.

7.8.- LA PREVENCIÓN Y SU INCLUSIÓN DESDE EL TEXTO DEL ARTICULO 36 DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, HASTA EL TEXTO DE LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE PARA 1996.

Existen antecedentes respecto a las formalidades del artículo 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, ya que en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en sus artículos 34 y 35 establecía las formalidades que debía revestir la demanda, y expresamente el contenido del artículo 36 de la referida ley expresa:

"Artículo 36.- Si la demanda fuere obscura o bien irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17 debe prevenir al actor que aclare dentro del término de tres días. Si dentro de ese término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda." * 13

Y lo largo de la historia legislativa del Código Fiscal de la Federación se ha procurado conservar este criterio, ya que como se aprecia, desde la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1938 y hasta antes de la reforma de 1989 que sufriera el Código Fiscal Federal de 1981, se ofrecía un término que tan sólo variaba de tres a cinco días para efectos de que el promovente subsanara o aclarara su escrito; así como la modificación de la palabra "rechazará" por la de "desechará". * 14

En la Ley de Justicia Fiscal de 1936 se aprecia con la lectura de los numerales 34, 35 y 36, la atención del legislador de garantizar los intereses de los particulares, ello en atención a la inclusión del artículo 36 de dicha ley toda vez que en aras de no contravenir el contenido de la garantía de audiencia previa del numeral 14 de la Carta Magna, previó la omisión de algún dato o documento de la demanda mediante el requerimiento que de los mismos hiciera, a fin de que quedaran subsanadas, para así poder entrar en el estudio del fondo del asunto, que es la parte o cuestión modularmente considerada por el particular desde el momento en que inicia el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Luego de derogarse la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938 se aplica a la tarea de ratificar el espíritu y postura del legislador de 1936 al contemplar dentro del numeral 182, texto expreso para efectos de subsanar omisiones de manera efectiva y dejar libre de trabas el acceso del particular a la justicia, ya que dicho Código reproduce el Título IV de la abrogada ley relativo a la fase contenciosa del procedimiento tributario. Para el año de 1967 con la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1966, en su Sección V relativa a la presentación de la demanda o escrito de nulidad, en su artículo 196 se reitera la idea expuesta en la Ley de Origen, puesto que aún cuando en la exposición de motivos del referido Código se apunta que la derogación del Código de 1938 obedece al hecho de que era necesario un cambio en la legislación por el desarrollo social y económico que atravesaba el país, sin embargo en momento alguno se consideró omitir el artículo

expreso que permitiera al particular subsanar o echar luz en los puntos oscuros de su demanda, pues como lo expresan las propias palabras del legislador de 1966 el respeto a artículos del Código Fiscal de la Federación de 1938 que sólo variaron de numeral para ser incluidos en el Código Fiscal de la Federación de 1966 pero que respetaren su contenido obedece al hecho de que "...la experiencia ha demostrado que tales disposiciones son adecuadas." 1 bis

En el año de 1981 el texto del nuevo Código Fiscal de la Federación respecto de la presentación del escrito inicial de la demanda expresa, según se lee en el párrafo del artículo 208, que se requerirá mediante notificación al promovente para exhibir o subsanar en su caso las omisiones o puntos oscuros de su escrito, ello en un plazo de cinco días. En ese texto aún y cuando ya no es tan apegado al criterio al del Código Fiscal de la Federación de 1938 y 1966, sin olvidar a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, aún se promueve de mejor forma la regulación de la figura de la prevención ya que desaparece la inclusión del artículo expreso que prevé los supuestos en que el escrito del particular adolece de una omisión de unos y otros requisitos de la demanda o sus anexos, ello en atención de los efectos que sobre el derecho del particular tendría respecto a su acceso a la justicia y el respeto que se debe al segundo párrafo del artículo 14 constitucional.

Sin embargo es con la reforma que sufre el texto de los numerales 208 y 209 del C.F.F. en 1989, cuando de manera por demás evidente se pone de manifiesto la deficiente regulación y atención por parte del legislador a la figura de la prevención en beneficio del promovente del juicio de nulidad ya que al final de cada uno de los numerales arriba mencionados se hace alusión al hecho de que con la omisión de requisitos marcados en fracciones específicas había la posibilidad de substanciación, mientras que con otros esta posibilidad era nula y por el contrario eran causa de un desechamiento, a mi parecer por demás arbitrario, que lo único que logra es hacer mella en detrimento de la esfera jurídica de quien acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación buscando se diriman las controversias que resultan de actos emitidos por autoridades que no toman en cuenta el texto constitucional al momento de girarlos y/o quererlos hacer efectivos. Es así pues, que con la reforma de 1989 al Código Fiscal de la Federación muere la idea y espíritu del legislador de 1936 al quedar tergiversada la posibilidad de subsanar limitando la aplicación de la prevención en beneficio del particular. Como se puede apreciar del estudio de los numerales 208 y 209 del referido Código, desde el año de 1989 y 1993, incluyendo al vigente para 1996, ésta deficiente regulación de la prevención ha sido por desgracia una constante que sólo ha hecho más difícil el acceso a la justicia y al respeto a la garantía de audiencia.

Por todo lo antes expuesto, se concluye que, durante cuarenta y cinco años la ley reconoció de manera por demás expresa que la omisión de algunos de los requisitos de la demanda, bien podría ser subsanada para efectos de poder ser admitida la demanda, y así evitar el privar del acceso a la justicia al que todo gobernado tiene derecho, por la omisión de una formalidad dentro

del texto o anexos de la demanda, ello obedeciendo a la lógica de que tales formalidades no son entre sí impedimento para que el magistrado deje de conocer y resolver sobre el fondo del asunto. Por ello resulta incongruente además de contrario al contenido del artículo 14 constitucional equiparar las causales de improcedencia con la omisión de formalidades, ya que el párrafo específico del artículo 208 expresa lo siguiente:

"Artículo 208 .-

Quando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del plazo de cinco días apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda." * 15

Lo anteriormente citado resulta excesivamente riguroso y contrario a las garantías de seguridad jurídica consagradas en el precepto 14 de la Carta Magna, puesto que se atenta en contra de la garantía de audiencia en detrimento de la defensa del gobernado toda vez que se limita su derecho de acceso libre de trampas procesales a la justicia, impiéndole al magistrado instructor dilucidar sobre el fondo del asunto por una omisión de formalidades. Ello independientemente del hecho de que el efecto de la omisión de formalidades implica el ponerle fin al juicio, lo cual trae como consecuencia, el que no pueda volver a presentar la demanda.

Por lo tanto, en el entendido de todo lo antes manifestado se concluye que, las consecuencias relativas a la omisión de formalidades consignadas en el artículo 208 del C.F.F., fracciones I, II y VI. esto es, desecher por improcedente el escrito inicial de demanda, viola de manera por demás evidente y absoluta el contenido de la garantía de audiencia, limitando con ello el acceso a la justicia y perpetrando un menoscabo en la esfera jurídica de quien promoviendo, en mala hora omite alguna de los ya mencionados requisitos, craso error éste, que le impide poder volver a presentar su instancia, siendo que todo ello bien podría evitarse si se retoma la idea expuesta en la Ley de Justicia Fiscal en su artículo 36.

Acto seguido me permito hacer cita del criterio de la magistrada Nidya Narváez García con motivo de su intervención en la Primera Reunión Nacional de Magistrados del T.F.F. en 1992:

"Las proposiciones de modificación al Código en estudio, se basan en la preocupación compartida por muchos de los magistrados de este tribunal, respecto a la trascendencia de la multiplicidad de criterios contradictorios en la aplicación de los preceptos analizados no sólo en el plano de las garantías individuales, en el cual el administrado al convertirse a la demanda en una verdadera trampa procesal, ve violadas, entre otras, sus garantías de seguridad jurídica, de audiencia y

acceso a la justicia, sino además en el plano de las garantías sociales en el que al negarse al administrado virtualmente el acceso al medio de defensa que la ley le concede en contra del acto de autoridad, mediante el laberinto procesal, se sembrará la duda respecto de la idoneidad de nuestras instituciones, y al cancelar la posibilidad de revisar la legalidad de las resoluciones administrativas, se elimina el proceso de la legitimación de la actuación de la Administración Pública, previsto por nuestro sistema constitucional, desvirtuándose así mismo, la función de éste órgano jurisdiccional como el medio de control de la legalidad de los actos de las autoridades administrativas federales, todo lo cual reñe en perjuicio de nuestro régimen de derecho." * 16

Para cerrar el presente capítulo, me resulta de cardinal importancia el subrayar que, aún y cuando en materia fiscal el C.F.F. consigna la figura de la prevención en los numerales antes apuntados, la regulación que los mismos sin embargo consignan en respecto de la figura motivo del presente capítulo sólo logra obstaculizar el ejercicio al derecho de audiencia, aunado al hecho de que restringe la oportunidad de defensa del particular al construir trabas procesales, mismas que traen como resultado la calificación de inconstitucional, principalmente del último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.

7.9.- EL ARTICULO 18 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y LA PREVENCIÓN, EN RELACION CON EL TEXTO DE LOS NUMERALES 208 Y 209 DEL MISMO ORDENAMIENTO.

El artículo 18 del Código Fiscal de la Federación señala los derechos y obligaciones del contribuyente, menciona los requisitos que debe cubrir cualquier promoción presentada a las autoridades fiscales, dentro de los cuales se cuenta el señalar el R. F. C.; sin embargo existe en éste artículo texto expreso que contempla la figura de la prevención, al dar al promovente plazo de diez días para subsanar la omisión ello, mediante el previo requerimiento que le haga la autoridad. Por lo antes aducido y el hecho de que luego de haber incluido tal requerimiento como requisito conforme del artículo 208 fracción I del Código Fiscal Federal con vigencia por los años 1994 y 1995 queda, para el año de 1996 excluido como tal, sólo resta por ende, concluir que el legislador reconoce de manera fáctica que el mismo no es requisito indispensable para entrar al conocimiento del fondo del asunto toda vez que se le califica en función del plazo que se tiene para ser corregida su omisión como requisito que resulta subsanable y por tal no indispensable como para llegar a privar por su no inclusión, del derecho al acceso a la justicia por parte del particular tal y como se recordará que se hizo en al transcurso de la vigencia de los Códigos Fiscales Federales de 1994 y 1995. Ello independientemente del hecho de que si se analiza el contenido del referido numeral se podrá percatar de que los requisitos enunciados en el texto del artículo 18 del C.F.F.

son indispensables sí, pero para promociones presentadas ante autoridades fiscales y ocurre que el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el texto de su Ley Orgánica en su primer artículo ha quedado definido como tribunal de carácter eminentemente administrativo, ello aunado a que aún y cuando se considera al Tribunal Fiscal de la Federación como parte del Poder Ejecutivo el propio texto de la Ley Orgánica mencionada deja de manifiesto de manera por demás contundente su autonomía. Por lo anterior, estando en el entendido de que el T.F.F. no puede ser considerado autoridad fiscal sino más bien Tribunal Administrativo; diferente a lo que sería verbigracia una Administración Local de Recaudación etc. ya que ésta última sí es considerada autoridad fiscal, tan es así que está contemplada su existencia y competencia a la par de todas las autoridades fiscales dentro del Reglamento Interior de la S. H. C. P., cosa esta que no ocurre con el T.F.F.; no puede más que concluirse que ha quedado confirmado el criterio primeramente expuesto en el sentido de que resulta inconstitucional pretender aplicar el texto del artículo 18 del C.F.F. al texto de los escritos iniciales de demanda que se presenten ante el T.F.F. Todo lo anterior independientemente de que en algún momento pudiera argumentarse que el Tribunal Fiscal es una autoridad, hecho éste que no puede discutirse, y menos aún luego de que se acude a verificar el concepto o definición de la misma, sin embargo aún y cuando se acepte que el tribunal bien puede en algún momento considerársele autoridad, no es sin embargo autoridad fiscal ya que al verificar el concepto de fiscal bien podemos apreciar que tal se refiere a aquéllas que velan por los intereses del fisco (S.H.C.P.), y ocurre como bien se sabe, que el Tribunal Fiscal de la Federación al ser una autoridad dotada de autonomía se encarga de velar tan sólo que se cumpla la ley y se imparta justicia, siendo su objetivo verificar y revisar los actos emitidos por autoridades pertenecientes al propio Ejecutivo con el fin de evitar que los mismos causen agravios que contraríen las garantías individuales de los contribuyentes, por lo tanto no encuentro punto alguno que dé indicios de que exista la obligatoriedad de cumplir con el contenido del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, ello en relación con el artículo 208 del mismo ordenamiento legal.

Por todo lo expuesto concluyo que en la figura de la prevención según su regulación en el C.F.F. (arts. 208 y 209) dista enormemente de ser una figura que mediante su debida y completa aplicación satisfaga las expectativas que motivaran su creación.

La aplicación de la figura de la prevención se ha desvirtuado con el paso de los años, la vigencia de diversos códigos tributarios y sus reformas llegando a nuestros días caracterizado por su aplicación incompleta en detrimento de la esfera jurídica del gobernado, y deformación del espíritu que motivó al legislador de 1938 a la creación del artículo 36 de la Ley de Justicia Fiscal del citado año. La antes referida aplicación de la prevención se constituye como una severa violación al texto constitucional (art. 14) atacando de forma directa y por demás contundente al derecho del gobernado de ser oído y vencido en juicio (garantía de audiencia).

CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO II

- 1 PALOMAR DE MIGUEL, JUAN; Diccionario para Juristas, pag. 1074
- 2 G. CABANELLAS; Diccionario de Derecho Usual, pag. 235
- 3 CUARTA REUNION NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; El Procedimiento Contencioso Administrativo, pag. 191
- 4 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (4-agosto-94); Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pag. 03
- 5 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (4-agosto-94); Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pag. 26 (primera sección)
- 6 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (19-diciembre-95); Ley de Procedimiento Administrativo del D. F., pag. 23 (primera sección)
- 7 REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (enero-abril) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (31-agosto-36) tomo I, 1937, Ley de Justicia Fiscal.
- 8 GONGORA PIMENTEL, GENARO Y ACOSTA ROMERO, MIGUEL; Código Federal de Procedimientos Civiles comentado, Editorial Porrúa México 1986, pag. 188
- 9 OVALLE FAVELA, JOSE; Derecho Procesal Civil, Editorial Harfa, pag. 64
- 10 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (31-diciembre-94); Código Financiero del D. F., pag. 78 (tercera sección)
- 11 REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION; T.F.F. 1996, pag. 251 y 252
- 12 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (19-diciembre-95); Ley de lo Contencioso - Administrativo del D. F., pag. 95 y 96 (primera sección)
- 13 REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Tomo I 1937; DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION (31-agosto-36)
- 14 PRIMERA REUNION NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION; El Juicio de Nulidad Ante el Tribunal Fiscal de la Federación 1992, pag. 25

* 15 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

* 16 PRIMERA REUNION NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION; El Juicio de Nulidad Ante el Tribunal Fiscal de la Federación 1992.pag.34

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CAPITULO II

1 bis. "B) Es innegable la utilidad de ese cuerpo de reglas, supuesto que el cúmulo de observaciones y de experiencias recogidas durante el largo tiempo de su aplicación, así lo demuestra; pero como quiera que en ese mismo período temporal las condiciones económicas y sociales del país han sufrido profundas modificaciones, además de los importantes cambios que para modernizarlas y adaptarlas a las actuales condiciones ha tenido que sufrir la legislación fiscal y, por último, como la elaboración de Jurisprudencia tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como del Tribunal Fiscal ha sido abundante en todo el tiempo de su vigencia, el Ejecutivo Federal determinó la formulación de un nuevo código.

.....

F) Con base en esos propósitos, se ha procurado eliminar todas las disposiciones infundadas o excesivas, incluyendo otras encaminadas a buscar el equilibrio en la situación de los sujetos de la relación tributaria, sin desconocer, por supuesto la posición especial del Estado como representante de los intereses colectivos."Diario Oficial de la Federación; México D.F., jueves 22 de diciembre de 1966, pag.15

III.- LA DEMANDA DE NULIDAD AL TENOR DE LOS ARTICULOS 208 Y 209 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE, Y SUS ANTECEDENTES.

8.- DEMANDA (breve concepto procesal)

A algunos autores luego de su estudio les ha resultado acertado el concepto de demanda expresado de la siguiente forma:

"La demanda es el acto fundamental para iniciar el proceso y a través de ella el actor plantea al juez su versión del litigio, formulando concretamente sus pretensiones." * 1

"Kisch,W. ha definido la función de la demanda del siguiente modo:

la demanda es un acto básico del proceso; es el acto más importante de la parte actora, como la sentencia es el acto fundamental del Tribunal.

La demanda es la petición de sentencia; ésta es la resolución sobre aquélla. Ambas son piedras fundamentales del procedimiento. La mayor parte de los restantes actos procesales sólo sirven para provocar la sentencia y, por lo mismo, para que se estime o desestime la demanda." * 2

Por lo antes expuesto, el maestro José Ovalle Favela conceptualiza así la figura de la demanda:

La demanda es el acto procesal por el cual una persona que se constituye por él mismo en parte actora o demandante, inicia el ejercicio de la acción y formula su pretención ante el órgano jurisdiccional. La demanda es un acto procesal por que precisamente con ella se va a iniciar la constitución de la relación jurídica procesal; con ella nace el proceso." * 3

En la demanda, la parte actora formula su pretensión, es decir, mediante la demanda se concreta su reclamo para con la demandada, sujetando tal petición a la supervisión de la autoridad competente y conforme a derecho.

Por su parte Jaime Guasp señala que:

"la pretensión procesal, por su estructura, es una declaración de voluntad por la cual una persona reclama a otra, ante un tercero supraordinado a ambas, un bien de la vida, formulando en torno al mismo una petición fundada, esto es, acotada o delimitada, según los acontecimientos de hecho que expresamente se señalen." * 4

De acuerdo al criterio de Camelutti, la demanda es: "una carga procesal: El artículo 35 del Código de Procedimientos prescribe que quien quiere hacer valer un derecho en juicio, habrá de proponer la demanda ante la autoridad judicial. La imposición de la carga es clarísima en esta norma: La demanda aparece puesta con una condición para hacer valer una pretensión en juicio ...

En toda demanda debe haber una pretensión, consiste ésta en la subordinación de un interés ajeno a un interés propio." * 5

Chioventa a su vez entiende el concepto de la siguiente manera:

"La demanda judicial, en general, es el acto con que la parte (actor), afirmando la existencia de una voluntad concreta de la ley que le garantiza un bien, declara la voluntad de que la ley sea actuada frente a otra parte (demandado) e invoca para éste fin la autoridad del órgano jurisdiccional." * 6

Continúa Chioventa expresando:

"La demanda dirigida a la sentencia en particular, es el acto con que el actor pide que sea declarada la existencia de una voluntad concreta de la ley que le garantice (un bien o la existencia de una voluntad) con un bien al demandado, con las eventuales disposiciones consiguientes." * 7

Así luego de las transcripciones hechas respecto de los conceptos que varios de los grandes maestros del Derecho vierten respecto de la figura de la demanda, no queda más que concluir que la demanda es el medio a través del cual el particular puede hacer efectiva su solicitud de justicia ante el órgano correspondiente, todo ello apegado a Derecho.

ANTECEDENTES DE LOS ACTUALES NUMERALES 208 Y 209 DE C.F.F.

Siendo que el objeto del presente capítulo es la detallada relación de la evolución respecto de los actuales artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, considero de capital importancia hacer referencia a los antecedentes de tales numerales, antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de 1936

"Los antecedentes históricos se remiten al siglo pasado, en el que la inquietud de un Contencioso Administrativo en México fué vista con un escepticismo y acerva crítica de los preclaros juristas de entonces, entre ellos Don Ignacio L. Vallarta, dada la rigidez del principio de la división de poderes

y consecuentemente monopolio del Poder Judicial. Sin embargo, destaca por su importancia la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1853, más conocida como Ley Lares, en homenaje a su autor (46. Don Teodosio Lares) que inspiró al legislador del 36 a la creación del Tribunal Fiscal." * 8

Dentro del capítulo II del Reglamento relativo a la Ley Lares, en su artículo 6o. Se puede leer lo siguiente:

***Capítulo II**

Del Procedimiento Administrativo.

6.- Cualquiera que en alguno de los casos contenidos en los artículos anteriores, tenga que reclamar un derecho actualmente existente o sobre talleres insalubres y peligrosos, presentará al ministerio a cuyos ramos pertenezca la materia sobre la que verse la reclamación, o que haifa dictado la medida administrativa que se reclama, una memoria en que expondrá con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales, fijará en conclusión precisas el objeto de la reclamación, y enunciará las piezas que presentare en apoyo de su demanda." * 9

Dentro de éste capítulo, entre los artículos que conforman al mismo no se menciona en ningún momento la solicitud de requisito alguno que haga difícil el acceso a la justicia para el particular o bien limite dicho derecho.

Por su parte en el capítulo III del mismo ordenamiento hay artículos que vale la pena resaltar, por lo cual a continuación se transcriben:

***Capítulo III**

De los Recursos.

44. El recurso de nulidad puede interponerse contra las actuaciones por defecto de procedimiento, o contra la resolución definitiva.

45. Las causas por que puede reclamarse la nulidad contra un defecto de procedimiento, son únicamente el no haber sido llamada la parte al juicio; no haber sido oída según se dispone en éste reglamento; el no haber sido citada para pruebas o para sentencia.

47. El recurso por defecto en las actuaciones debe interponerse por escrito, dentro de los cinco días siguientes a la práctica u omisión de la diligencia que cause la nulidad. Introducido el recurso, se procederá como se previene en los arts. 41 y 42 y se subsanará el procedimiento." * 10

En este ordenamiento como bien se aprecia, aún y cuando de forma específica no se habla o enuncian los requisitos para integrar el escrito de demanda, así como sus anexos, se deduce del mismo según texto de los numerales arriba citados, que en ningún momento se hacen exigibles requisitos extremos que limiten el acceso del particular a la justicia, ya que todo se circunscribe a exhibir un escrito en que se haga una sencilla narración de hechos y ofrecimiento de pruebas si las hay sin que se complique el procedimiento con trampas procesales, como desgraciadamente ocurre en nuestros tiempos.

Sin embargo, mucho antes de la expedición de la Ley Lares, específicamente durante la Colonia Española en México rigió un sistema de oposición a las decisiones gubernativas en defensa de los particulares.

Don Juan Solórzano en su Política Indiana manifestó lo siguiente:

"De todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de los que se provee en el de la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado de que por ningún modo impidan o estorven este recurso. (Política Indiana, Tomo IV, números 29 y 30)." * 11

Bien nos podemos percatar de que la tan deseada justicia se ordena en los decretos reales, es decir con la obra legislativa de los soberanos españoles en la que se establecen principios que son fundamentales en la impartición de justicia, como el que para emitir nuevas leyes los legisladores deben estar bien informados previo a la elaboración de las mismas, concediendo en las mismas libertad al gobernado para que interponga su queja librándole el camino de condiciones o requisitos que le impiden tener acceso a la justicia para la resolución de inconformidades ya que, lo importante es el esclarecimiento de la verdad y no el cumplimiento de requisitos de forma.

"En las disposiciones del 9 de junio de 1500 y de 9 de octubre de 1556, ya se hallan principios que son esenciales para la impartición de justicia en materia tributaria; el procedimiento oficioso, el objetivo de esclarecer la verdad y no el cumplimiento de requisitos, la sentencia declarativa y la libertad sin condiciones para la interposición de la queja.

En la pragmática de 9 de junio de 1500 se señalan los siguientes principios fundamentales para la administración de justicia:

1). Que el procedimiento debe seguirse de oficio, aún y cuando no haya promoción de parte:

II). Que lo importante es el esclarecimiento de la verdad, no la fórmula o el requisito.

III). Que si no hay prueba bastante, no debe resolverse con los elementos que constan en autos, sino que el juzgador debe practicar toda diligencia que fuere posible para que se sepa la verdad." * 12

De lo anterior se colige que conforme a la redacción del segundo principio, lo importante para cumplir con la máxima de derecho de impartición de justicia, es trascendental el esclarecimiento de la verdad y no así el cumplimiento de una fórmula o de un requisito.

Por lo antes visto, tal pragmática resultó muy justa ya que lo importante era esclarecer la verdad. Así, el ejercicio de la facultad discrecional no se autorizaba para ordenar o no una prueba en aras de demostrar suficientemente la verdad, sino para apreciar si había elementos suficientes para suponer la existencia del hecho (presunción) y habiéndolos, la ampliación de la prueba ya no sería discrecional, sino obligada.

Por ende como el maestro Alfonso González Rodríguez señala en su obra la Justicia Tributaria en México, no se puede explicar ni justificar el texto del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación en vigor en el año de 1992, en cuanto previene que el actor acompañará a su demanda las pruebas que ofrezca y de no hacerlo se tendrá por no ofrecidas por que entonces, la finalidad del procedimiento ya no será esclarecer la verdad ni hacer justicia, debiendo corresponder tales ordenamientos más bien a un procedimiento dispositivo.

Por su parte, en la Cédula de Felipe II, de 9 de octubre de 1556, contenida en dicha Ley No. XXVII de la Recopilación, se consigna otra de las principales garantías del Derecho Tributario, y esta consiste en:

"La libertad sin restricciones para la presentación de la queja. Cuando se imponen condiciones, ya no hay libertad.

El espíritu de justicia que denota la cédula es indudable: la publicación de residencia sea de forma... que venga a noticia de los indios, para que puedan pedir justicia de sus agravios con entera libertad. Es decir, que debe concederse a los agravios la libertad de la queja sin condiciones, cuando hay propósito de hacer justicia." * 13

Así pues queda bien claro que, inmersa en la obra legislativa correspondiente a la Colonia en México, está el principio de derecho y justicia tributaria que reza así:

"Debe concederse a los agraviados la libertad de la queja, sin requisitos ni condiciones que la hagan nugatoria".

Aunado a lo anterior podemos contar entre la multitud de prescripciones que poblaron el ámbito jurídico de aquélla época, dos de capital importancia y que rezan así:

"Ley LXXVI. Que se vean primero los pleytos que hubiere de hazienda real".

"Ley LXXVII. Que los Virreyes y Presidentes hagan valer los pleytos fiscales, y procuren el aumento del Patrimonio Real.

Los Virreyes, Presidentes y Audiencias tengan muy particular y continuo cuidado que los pleytos fiscales y donde interviene la hazienda nuestra se sentencien, procurando, que en todo fuere justo y lícito se beneficie y acreciente nuestro patrimonio." * 14

De lo anterior se deduce un principio capital para la materia tributaria:

Toda ley que lleve en sí demoras y prolongue los trámites para la obtención de la justicia solicitada, ello obediendo una serie de requisitos y formalidades extremos, resulta por ése solo hecho inconveniente, causando por lo mismo perjuicios tanto al Erario como al Contribuyente.

La revisión de los antecedentes legislativos de la demanda de nulidad previos a la Ley de Justicia Fiscal de 1936, específicamente en lo que respecta a los artículos 208 y 209 del actual Código Tributario Federal deja de manifiesto que aún y cuando no son cuantiosos, son por el contrario de gran importancia ya que los mismos se constituyen como sólida base que apoya el criterio que se sustenta en el presente trabajo, pues como se apreció tales antecedentes exponen claramente que el legislador hasta antes de la puesta en vigencia del Código Fiscal de 1989, procuró en todo momento respetar el contenido del artículo 14 constitucional en su segundo párrafo en tanto que procuró siempre poner al alcance del gobernado medio de defensa en contra de los actos de autoridad para que el gobernado no sólo hiciera uso de su derecho de ser oído y vencido en juicio, sino que no se le privara el acceso a la justicia mediante imposición de requisitos que sirvieran sólo de obstáculo siendo trampas procesales lesivas a la esfera jurídica del particular.

9.- LEY DE JUSTICIA FISCAL (27 de octubre de 1936) numerales 34,35 y 36

Es en la mencionada Ley donde aparece el primer procedimiento efectivo a favor de el particular, ello en aras de poder elaborar una verdadera oposición a las resoluciones dictadas en materia tributaria que lesionaran sus garantías de seguridad jurídica. Es así como con la aparición de dicho ordenamiento jurídico se da paso a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y por consiguiente se deja atrás por parte de nuestro sistema jurídico mexicano el sistema anglo-americano, mismo que reconoce como competentes para dirimir controversias en materia administrativa a los tribunales judiciales.

Así pues, en el texto de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 (que estuvo en vigor del 1o. de enero de 1937 al 31 de diciembre de 1938) se puede leer lo siguiente:

***SECCION III**

***DE LA DEMANDA**

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

- I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones.
- II.- El nombre y el domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya:
- III.- La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad de la que se haya emanado.
- IV.- los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación; y
- V.- Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios, en los casos que la Ley los exija.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes y una más cuando se pida la suspensión del procedimiento administrativo.

Artículo 35.- El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad, cuando no gestione en nombre propio; a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual halla emanado la resolución que reclame.

Igualmente se deberán presentar los documentos que acrediten los derechos que pretende, cuando la ley imponga esta formalidad para la constitución de los mismos, salvo que bajo protesta de decir verdad manifieste que no los tiene en su poder ni están a su disposición, en caso en los cuales indicará el archivo o lugar en que se encuentren.

Artículo 36.- Si la demanda fuere oscura o irregular, el Magistrado a que alude el artículo 17 debe prevenir al actor que le 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. * 15

Es menester mencionar al margen de lo que el texto antes transcrito de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 nos permite apreciar, que la misma en su exposición de motivos manifiesta su intención de armonizar los antecedentes particulares de México en cuanto a "Legislación Fiscal" se refiere ya que la misma se encontraba dispersa en varias leyes hasta antes de la expedición de la mencionada Ley de Justicia Fiscal, siendo además su intención, garantizar el interés público así como los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Aún y cuando de forma específica no se hace alusión alguna al texto o motivos de la redacción e inclusión de contenido de los artículos 34, 35 y 36, en cambio si se aprecia, luego de la lectura de la exposición de motivos, en concordancia con el texto antes transcrito, que es la intención del legislador garantizar los intereses de los particulares en atención a la inclusión del artículo 36 de dicha ley, toda vez que para no contravenir el contenido de la garantía de la legalidad prevé la omisión de algún dato o documento de la demanda mediante el requerimiento de que los mismos hiciera, a fin de que quedaran subsanados para así poder entrar en el estudio del fondo del asunto, que es la cuestión medularmente considerada por el particular desde el momento en que inicia el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

10.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938, numerales 180, 181 y 182

Para el año de expedición del primer Código Fiscal de la Federación, vigente en 1938 en el texto relativo a la Sección Tercera sobre la presentación de la demanda de nulidad establece lo siguiente:

***Artículo 180.-** La demanda deberá contener:

I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;

II.- El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Secretaría de Hacienda y los del tercero interesado cuando lo haya.

III.- La resolución o procedimiento que impugne y las autoridades a que se refiere el inciso a) de la fracción II del artículo 168;

IV.- Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación;

V.- Las pruebas que el actor se proponga rendir. Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar desde luego los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios.

Se presentará una copia de la demanda para cada una de las partes y una más cuando se pida la suspensión del procedimiento administrativo.

"Artículo 181.- El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad, cuando no se gestione en nombre propio; a menos que compruebe dicha personalidad le halla sido reconocida dentro del procedimiento dentro del cual halla emanado la resolución que reclame.

Igualmente deberá presentar los documentos que acrediten los derechos que pretende, cuando la ley imponga esta formalidad para la constitución de los mismos, salvo que, bajo protesta de decir verdad, manifieste que no los tiene en su poder ni están a su disposición casos en los cuales se indicará el archivo o lugar en que se encuentren."

"Artículo 182.- Si la demanda fuere obscura o irregular, el magistrado a que alude el artículo 163 debe prevenir al actor que le aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del término de tres días. Si dentro de éste término no se subsanan los defectos, se rechazará la demanda." * 16

Luego de derogada la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación reproduce el Título IV de la derogada ley relativo a la fase contenciosa del procedimiento tributario, dándose con ello la ratificación al espíritu y postura del Legislador del 36 quien como ya se comentó atinadamente previo artículo expreso para efectos de subsanar omisiones de manera efectiva, dejando libre de todo tipo de trampa procesal el camino de acceso a la justicia por parte del particular, cosa ésta que ocurrió según se ve de acuerdo al contenido del artículo 182.

11.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1966; artículos 193 al 196.

El año de 1967 da paso al siguiente Código Fiscal de la Federación, dictado en el año de 1966 el cual en su Sección V detalla lo relativo a la presentación del escrito de nulidad, tal y como a continuación se aprecia:

***Artículo 193.- La demanda deberá contener:**

I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones;

II.- El nombre y el domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por autoridad administrativa y los del tercero perjudicado cuando lo haya.

III.- La resolución o procedimiento que impugne y la autoridad o autoridades demandadas.

IV.- Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación.

V.- Las pruebas que el actor se proponga exhibir: Cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el exámen de los testigos sólo será necesario acompañar a la demanda los interrogatorios escritos, cuando residan fuera del Distrito Federal.

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

***Artículo 194.- El demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada.**

También procede ampliar la demanda en el caso previsto por el artículo 165 de éste código.

***Artículo 195.- El actor deberá acompañar con su instancia los documentos justificativos de su personalidad, cuando no gestione en nombre propio; a menos que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual haya emanado la resolución que se reclame.**

Igualmente deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnados, o señalar el archivo o lugar en que se encuentren. Si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

"Artículo 196.- Si la demanda fuere oscura, irregular o no llena los requisitos del artículo 193 el magistrado instructor debe prevenir al actor que la aclare, corrija o complete, de acuerdo con los artículos anteriores, dentro del término de cinco días. Si dentro de éste término no se subsanan los defectos, la demanda será desechada." * 17

En la exposición de motivos del Código Fiscal de la Federación para el año de 1966, se lee la justificación sobre derogación del Código Fiscal de la Federación tanto de 1938, así como la vigencia del Código del 66, en atención a el cambio en las condiciones económicas y sociales del país en dicha época y la necesidad de modernizarlas y adaptarlas a las condiciones imperantes en el momento de su expedición, ello sin dejar de reconocer la valía y por ende utilidad del Código Fiscal del 38, apoyándose en lo anteriormente expuesto y luego de una profunda (y lo más completa posible) revisión, buscabase regular de la mejor forma las relaciones entre Estado-particular, lo que llevo por tanto a la inclusión de disposiciones que ayudasen al equilibrio de la mencionada relación, a la par de la eliminación de toda aquélla disposición que resultase lo mismo infundada que excesiva, todo lo antes dicho con el afán de mejorar la estructura del Código Fiscal de la Federación en los diversos títulos que lo integraban. Así pues aún y cuando el Título IV relativo a la demanda sufre modificaciones importantes en aras de una mejor aplicación de las normas substanciales, en momento alguno se contempla siquiera la posibilidad por parte del legislador del 66 de suprimir el artículo expreso que ayudó al particular durante tanto tiempo cuando el mismo se colocaba en situación de omisión/error en cuanto a los requisitos formales de la presentación de su escrito de demanda; independientemente del hecho de que en el transcurso de la vigencia de los diversos códigos hubo variaciones en cuanto a la redacción de los requerimientos tanto a lo relativo al escrito de demanda como de los anexos al mismo aunado a la variación de los términos, sin que ello fuese sin embargo óbice para dejar de respetar el espíritu de legalidad con que el legislador del 38 invistió tal título ya que según palabras del propio legislador del 66 la experiencia ha demostrado que tales disposiciones son adecuadas.

12.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION de 1981, artículos 208 y 209.

En el año de 1981 el texto del nuevo Código Fiscal de la Federación, para tener vigencia en el año de 1982, respecto a la presentación de la demanda de la nulidad reza lo siguiente:

"Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre y domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

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

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

V.- Las pruebas que ofrezca.

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

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

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

I.- Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada uno de los demandados y los terceros interesados señalados en la demanda.

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

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

IV.- Constancia de la Notificación del acto impugnado, excepto los que hubieren sido por correo. Si la notificación fué por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que está se hizo.

V.- El cuestionario que deben desahogar los peritos, el cual deberá ir firmado por el demandante y el dictamen del perito del actor, si se ofrece prueba pericial.

VI.- Los interrogatorios para los testigos, los cuales deberán ir firmados por el demandante si se ofrece prueba testimonial.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubieren podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran 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

éste efecto debe identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañen copia de la solicitud debidamente presentada.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos cuando legalmente pueda obtener una copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere las fracciones V a VII de este artículo, se tendrá por no ofrecidas las pruebas respectivas. En los demás casos el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que presente las copias o documentos de que se trate, en el plazo de cinco días apercibiendolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda." 18

El nuevo Código Fiscal de la Federación, conocido como el Código Fiscal de la Federación de 1981, buscando, según palabras del propio legislador del 81, la aplicación de los principios propios de un estado de derecho, además de buscar su adecuación (de las disposiciones y propósitos de las materias conformantes del Código Fiscal de la Federación) a tiempos acorde con la situación de país en aras de la modernidad y el equilibrio, opera con cambios sustanciales a las disposiciones que le integran. Por tal, menciona en la exposición de motivos relativa, su intención de reducir formalismos reservando sólo las formalidades necesarias para la seguridad jurídica del contribuyente, y sin embargo, con la entrada en vigor del mencionado código tiene lugar la desaparición del artículo expreso que prevé los supuestos en que el escrito del particular adoleciendo de una omisión en la demanda o en sus anexos o bien imprecisión, pudieren subsanarse las mismas al gozar el promovente de los beneficios que a su esfera jurídica le reporte la debida regulación de la figura de la prevención. Lo anteriormente referido como bien se explica, dejó de constar en el texto de artículo expreso sin embargo, no por ello desapareció la adecuada aplicación de la prevención, antes bien, como lo señala la magistrada Nidya Narváez G. en su intervención en la Primera Reunión Nacional de Magistrados del T. F. F. en 1992, "que siguió vigente el requerimiento al actor para que subsanara la formalidad omitida y sólo en caso de incumplimiento a dicho requerimiento se concretaba el apercibimiento respectivo y se tenía por no presentada la demanda." * 19

12.1.- REFORMAS AL C. F. F. EN 1988

Para el año de 1988, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero, mismo que fuera sometido a aprobación del Congreso de la Unión a fines del año de 1987, se modifica parte del contenido del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación específicamente en su última parte, quedando como sigue:

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

I.- El nombre y el domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por 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 debe versar y señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos 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.

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

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

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

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

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

IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando no hubiere sido por correo. Si la notificación fué 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 debe ir firmado por el demandante.

VI.- DEROGADA.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición 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 éste efecto debe identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener en 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 una copia autorizada de los originales o de las constancias.

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

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante, para que los presente en plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrán por no ofrecidas las pruebas respectivas, o si se trata de las previstas en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda." * 20

Con la reforma que sufre el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación para el año de 1988, se busca según exposición de motivos relativa, lograr el punto de convergencia entre dos de los aspectos de la Política del Ejecutivo en turno, ellos son : Desarrollo del sistema hacendario, así como el mejoramiento del sistema de impartición de justicia, a más de la simplificación en los procedimientos jurisdiccionales, sin embargo con tal reforma se varía trascendentalmente la redacción y subsecuentes repercusiones en el artículo 208, así como del 209 del Código Fiscal de la Federación ya que aún y cuando se le anexa al numeral criterio parecido al sustentado en el último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación al hacer distinción entre los requisitos de formalidad del escrito inicial del demanda, se limita la substanciación de los

restantes, hecho éste último que deriva en la transgresión más que evidente de el tantas veces pretendido y por cierto pocas logrado respeto al principio de legalidad.

12.2.- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN 1989

En el año de 1989, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación se dá a conocer con fecha 28 de diciembre, el decreto que modifica el contenido de los artículos 208 y 209 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 VI, el magistrado instructor deseará por impropcedente 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 IV, se tendrá por no presentada la demanda." * 21

En aras de la estabilización y el crecimiento económico, se reforma el Código Fiscal de la Federación, en el año de 1989, para tener vigencia a partir de 1990 siendo la causa generatriz de tal reforma, según se explica en la iniciativa de la misma, lograr la estabilización y el crecimiento económico, sin embargo, aún y cuando se reforma a los artículos 208 y 209, nuevamente respecto de sus últimos párrafos, esto es sólo para agravar la situación del contribuyente, ya que aún y cuando en la reforma con vigencia en 1988 en el artículo 208 sólo permitía subsanar a la omisión de los datos de las fracciones II, III y VII, resultando notificación por lista en cuanto a la omisión de la fracción I, es alarmante el desechamiento de la demanda, como consecuencia de la omisión de las fracciones I, II, III y VI, de dicho artículo para 1990 como resultado de las reformas operadas en la miscelanea fiscal de dicho año ya que como se aprecia de la comparación en el texto del 208 en 1988 y en 1990 el criterio del legislador es por demás divergente y lesionante de la esfera jurídica del promovente. Por otro lado, el artículo 209 al asumir como consecuencia de la omisión de los

requisitos detallados en sus fracciones I a la IV no tener por presentada la demanda, sólo logra colocarse en el mismo nivel de ilegalidad del artículo 208.

12.3.- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN 1993

Para el año de 1993, el texto de los artículos 208 y 209 sobre la presentación del escrito de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación era el siguiente:

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

I.- El nombre y el domicilio del demandante.

II.- La resolución que se impugna.

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

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 debe versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

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

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

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

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

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

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

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

IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando no hubiere sido por correo. Si la notificación fué 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 debe ir firmado por el demandante.

VI.- DEROGADA.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición 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 éste efecto debe 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 una copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de las previstas en las fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda." * 22

12.4.- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN 1994

El texto de los multimencionados artículos, en el año de 1994 es el siguiente:

*Artículo 208.- La demanda deberá indicar:

I.- El nombre, domicilio fiscal y en su caso clave en el registro federal de contribuyente y domicilio para oír notificaciones 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 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 debe versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin éstos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

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

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

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

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

I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos 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 fué reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.

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

IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando no hubiere sido por correo. Si la notificación fué 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 debe ir firmado por el demandante.

VI.- DEROGADA.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Quando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición 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 éste efecto debe identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener en 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 una copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Quando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de las previstas en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda." * 23

En esta ocasión la reforma que el artículo 205 fracción I sufre en el año de 1993, para efecto de tener vigencia a partir de 1994, obedece al afán del ejecutivo de adecuar el contenido del Código Fiscal de la Federación a las disposiciones aplicables a los tratados internacionales (por lo que concierne específicamente al Tratado de Libre Comercio celebrado con América del Norte). Sin embargo, aún y cuando en la iniciativa del Ejecutivo no estaba incluida la reforma a tal numeral, es luego de ser sometida a la aprobación de la Cámara de Senadores que se incluye en el paquete de reformas, sin embargo además de recargar de requisitos formales al particular, nada se avanza en cuanto al respeto de la garantía de audiencia ya que al parecer este punto no es suficiente motivo de reflexión respecto de las repercusiones que en la esfera del particular tiene en cuanto a la garantía de audiencia toda vez que al considerar desechamiento por improcedencia o bien el tener por no presentada una demanda luego de un inciiente, (incompleto a mi criterio) requerimiento de subsanación, si es que así se puede llamar a la acción que ejerce el magistrado instructor, sólo se reitera la violación al texto constitucional y el daño al promovente del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

12.5.- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN 1995

Para el año de 1995 el texto de los referidos preceptos legales aparece redactado de la siguiente forma:

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

I al IV

V.- Las pruebas que ofrezca.

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

VI y VII

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiendolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

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

I a la VII

Cuando no se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no los presenta dentro de dicho plazo y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a la IV, se tendrá por no presentada la demanda, o si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos a que se refieren las fracciones V y VII de las mismas se tendrá por no ofrecidas." * 24

La reforma de que fueron objeto un vez más los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación en el año de 1994, para tener vigencia a partir de 1995 se justifican en la intención por parte del Ejecutivo de lograr la tan anhelada simplificación en relación con el cumplimiento de las obligaciones fiscales, además de la reducción de la carga

administrativa y formal que enfrenta el contribuyente, pero yo me cuestiono si realmente puede hablarse de una reducción en beneficio del particular respecto de la carga administrativa formal si en lugar de retomar, como pienso ya se debería hacer, el espíritu del legislador del 36, sólo se avoca a reformar los numerales objeto de este trabajo, sin considerar las repercusiones tantas veces aquí enunciadas respecto de la esfera jurídica del particular.

12.6.- REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA 1996

Finalmente, y de acuerdo a las reformas fiscales que con fecha 15 de diciembre de 1995 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el contenido de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, queda redactado de la siguiente forma:

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

I.- El nombre, domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.

II.-

III.-

IV.-

V.- Las pruebas que ofrezca.

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

VI.- Los conceptos de impugnación.

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

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

Se presume que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario. El domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional diferente.

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

I.-

II.-

III.-

IV.-

V.-

VI.- El interrogatorio par el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentran a su disposición éste deberá señalar el lugar o archivo donde se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requerirá su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para éste efecto debe 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 por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener una copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a la IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V,VI y VII las mismas se tendrán por no ofrecidas." * 25

En esta última reforma, según se lee en su exposición de motivos, se busca garantizar los medios de defensa, así como los procedimientos que resuelven de manera eficaz las inconformidades presentadas además de pretender eliminar ambigüedades en las leyes fiscales, fortalecer los procedimientos lo mismo que las instituciones que garantizan la seguridad jurídica del contribuyente, ello con la proposición de cambios al procedimiento contencioso administrativo del Código Fiscal de la Federación, operando como bien lo podemos apreciar la supresión dentro del texto de la primera fracción del artículo 208 del señalamiento del registro federal de contribuyentes. Frente a la supresión antes referida, cabe la siguiente reflexión: Tomando como referencia los motivos de la reforma, aunado al criterio que sobre éste tema es mi intención hacer prevalecer, concluyo que toda vez que se suprime el señalar el R. F. C. como requisito formal de la presentación de la demanda cuya omisión fué hasta antes de la publicación de la presente reforma motivo de desechamiento de la demanda sin considerar siquiera el fondo del asunto, ello no puede más que significar el reconocimiento por parte del legislador (por lo menos en forma tácita) de la ilegalidad y constante violación a la garantía de audiencia en la que ha estado sumido durante mucho tiempo el texto de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, pues es de reconocido derecho la arbitrariedad que se ha cometido en contra de tantos contribuyentes al desecharseles su escrito inicial de demanda, cerrándoles con ello la posibilidad de poder impugnar un acto de autoridad hacendaria que vulnera su esfera de derecho. Y lo mismo pienso respecto de los demás requisitos de los numerales 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, sin que con ello se entienda que propugno por la supresión de los requisitos formales de la presentación de la demanda de nulidad y sus anexos, puesto que a todas luces y de acuerdo al marco de legalidad me uno al criterio de que los mismos son necesarios, sin embargo considero que es arbitrario, contrario a derecho el desechar una demanda o bien tenerla por no presentada al omitir alguno de tales requisitos, cuando con el requerimiento de los mismos mediante un acuerdo de prevención bien puede subsanarse para efectos de entrar al estudio del fondo del asunto, razón esta última, que es a mi parecer la cuestión medular en la impugnación de actos de autoridad hacendaria mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como bien se puede apreciar, ello luego de haber hecho un recorrido a través de la historia de la DEMANDA DE NULIDAD y sus diversas modalidades en cuanto a su presentación, misma que como se puede ver varía entre la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal y la vigencia de los diferentes códigos fiscales, desde 1938 hasta el de 1996, se concluye, luego de la lectura a los diversos preceptos legales que enumeran los requisitos que debe contener el escrito de nulidad así como los documentos que deben estar anexos a los mismos que, de manera por demás contundente cabe la afirmación de que desde la emisión de la Ley de Justicia Fiscal y hasta la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1967 se respeta en todo momento la garantía de seguridad jurídica relativa a la audiencia, esto es, que en momento alguno se contraría el

contenido del artículo 14 de nuestra Carta Magna, ya que como se puede apreciar en el lapso de la vigencia de la Ley del 37 al Código del 87 siempre existió artículo específico que previendo tanto la omisión de alguno de los requisitos formales de la demanda así como su expresión un tanto obscura o bien irregular, confirieron un plazo legal al promovente, mismo que llegó a variar de entre 3 y 5 días para que éste fuera capaz de subsanar su escrito inicial de demanda, todo ello a fin de que no se le privase de su derecho al acceso a la justicia por lo que bien podría calificarse como una nadería, toda vez que pudiendo ser subsanado permite entrar al estudio del fondo del asunto, hecho éste último que es el que en realidad debe decidir a través del ejercicio de las facultades y criterio de la autoridad competente hasta donde están justificadas las peticiones del promovente así como transgredidas sus garantías individuales.

Por ende resulta contrario al espíritu de nuestra Máxima Ley y por tal fuera de todo contexto legal, el que desde la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1989 a la fecha, esto es con la vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1996, se haya omitido artículo alguno que previniendo, como antaño, la omisión de alguna de las formalidades relativas al artículo 208 o bien del 209, contemplase su correspondiente inclusión o corrección dependiendo del caso, ello a fin de evitar la transgresión de que es objeto el texto constitucional inmerso en el numeral 14, toda vez que como bien se puede apreciar en el texto de los multimencionados preceptos legales del Código Fiscal de la Federación la omisión de formalidades, al menos las relativas a las fracciones I, II y VI del artículo 208 son objeto de desechamiento por improcedentes, esto sin miramiento alguno puesto que no se contempla la más mínima posibilidad de aprehender al promovente para que éste pueda subsanar o aclarar su escrito antes de verse limitado, o coartado en su derecho de acceso a la justicia, lo mismo que respetada su garantía de seguridad jurídica relativa a la audiencia.

Por todo lo antes aducido es por demás evidente al carácter de inconstitucional que reviste tanto al artículo 208 como el 209 del Código Tributario Federal en relación con el texto del artículo 14 de nuestra Máxima Ley.

La esperanza era que la violación, objeto del presente trabajo hubiese podido ser subastada con las reformas a las leyes fiscales publicadas para tener vigencia en 1996, sin embargo ello no ocurrió, persistiendo por tal la contradicción entre el texto constitucional (art. 14) y los numerales del Código Fiscal de la Federación (208 y 209), lo cual deriva en la constante violación en detrimento del promovente de su esfera jurídica.

TENTATIVA DE REFORMA 1992

Antes de considerar cerrado este capítulo considero apropiado hacer referencia a un antecedente de reforma al contenido del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación que pienso reafirma mi postura respecto a las consecuencias que prevé la ley en caso de omisión de los requisitos formales para la presentación del escrito de demanda y sus anexos, mismo que tiene lugar con fecha 25 de junio de 1992 cuando mediante iniciativa del Ejecutivo, y en aras de pretender armonizar diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio así como evitar mediante tratados la doble tributación, y lograr la simplificación administrativa, se somete a aprobación la reforma del mencionado numeral, para ser rechazada la misma mediante dictámen de la Cámara de Diputados de fecha 7 de julio de 1992, cuando de sus propias palabras expresa que:

"Tanto la reforma que se pretendía aplicar al numeral 209 con una fracción VI relativa a los documentos que se deben acompañar a la presentación de la demanda ante las Salas Regionales, ello al considerar que tal propuesta no puede ser calificada de conveniente, toda vez que es innecesario acreditar en extremo ya que tal propuesta consistía en acreditar los datos relativos al domicilio del contribuyente, sin embargo bajo el amparo del argumento de que la autoridad cuenta con los datos relativos al domicilio del contribuyente, tal reforma resulta excesiva."

Por ende, dentro de lo antes referido no caben más comentarios que los que en su momento he manifestado y no hacen más quedar apoyados por la antes mencionada tentativa de reforma.

CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO III

- * 1 OVALLE FAVELA, JOSE;Derecho procesal Civil,Editorial Harla,pag.56
- * citado por OVALLE FAVELA,JOSE;Op.Cit,pag.56
- * Idem.
- * 4 citado por OVALLE FAVELA,JOSE;Op.Cit,pag.57
- * 5 citado por PALLARES,EDUARDO; Diccionario de Derecho Procesal Civil,Editorial Porrúa,pag.230
- * 6 citado por PALLARES,EDUARDO;Diccionario de Derecho Procesal Civil,Editorial Porrúa,pag.231
- * 7 Idem.
- * 8 PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, Trabajos presentados en el curso intensivo sobre principios tributarios constitucionales celebrados en la Universidad de Salamanca España, septiembre 1989, colección del TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN,Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domeq,pag.516.
- * 9 DIARIO DE DEBATES DEL SENADO,Ley Lares,pag.419
- * 10 DIARIO DE DEBATES DEL SENADO,Ley Lares,pag.422
- * 11 CARRILLO FLORES,ANTONIO;La Justicia Administrativa (Política Indiana T. IV números 29 y 30) pag.87
- * 12 GONZALEZ RODRIGUEZ,ALFONSO;La Justicia Tributaria en México,Nueva Colección de Estudios Jurídicos 27,Academia de Derecho Fiscal,Editorial Ius México,pag.47
- * 13 Idem.
- * 14 GONZALEZ RODRIGUEZ,ALFONSO;La Justicia Tributaria en México,Nueva Colección de Estudios Jurídicos 27,Academia de Derecho Fiscal,Editorial Ius México,pag.60
- * 15 REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION,Enero-Abril 1937,T.I.I.pag.37 y 38

- 16 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1966.
- 17 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1966.
- 18 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1966.
- 19 EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Primera reunión de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1992; pag.30
- 20 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1992.
- 21 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1966
- 22 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1993
- 23 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1993
- 24 CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1995
- 25 REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION 1996, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, pags. 316 a 320

IV.- EL TEXTO CONSTITUCIONAL (ART. 14), LA LEGISLACION FISCAL (CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION ARTS. 208 Y 209) Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS DEL DEMANDANTE, RELATIVOS A LA GARANTIA DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA, TODO ELLO LIBRE DE TRAMPAS PROCESALES.

13.- El Tribunal Fiscal de la Federación y la aplicación de la figura de la Prevención en la fase procesal relativa a la admisión del escrito inicial de demanda.

Como ya se ha precisado en el segundo capítulo del presente trabajo, la prevención como figura jurídica tiene capital importancia, en cuanto a su aplicación en la fase procesal relativa a la admisión del escrito inicial de demanda ante el Tribunal Fiscal de la federación. El texto del último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación al establecer que en la demanda en que omitan los datos señalados en las fracciones I,II y VI se tendrá que desechar por improcedente la demanda interpuesta; mientras que tratándose del contenido de las fracciones III,IV,V y VII el magistrado instructor requerirá al promovente para que subsane tal omisión, no hace más que provocar con ello el detrimento en la esfera jurídica de quien interponga tal demanda de nulidad; es decir que desvirtúa con dicho criterio el concepto y finalidad que consigo lleva la prevención y su debida aplicación, cosa ésta que evidentemente no se da según el criterio manejado por el Código Fiscal de la Federación por medio del numeral 208 del Código Fiscal de la Federación puesto que como se recordará, la prevención tiene como finalidad el evitar; mediante un aviso o llamada al promovente antes de la toma de cualquier decisión, que la omisión o incompleta exhibición o señalamiento de datos repercuta en graves consecuencias que a su escrito conlleven; consecuencia que bien se pueden evitar siempre que se le otorgue un término legal que le permita la corrección o adhesión relativa al caso concreto. Aún bajo el riesgo de resultar repetitiva reincido en afirmar que el concepto de prevención en lato sensu tal y como lo entendió el legislador del 36, a éstas fechas y según consta en el texto del actual artículo 208 del mencionado Código Tributario Federal, ha sido desvirtuado en la medida en que tal figura se aplica de forma limitada en beneficio del promovente del juicio de nulidad, ya que se hace diferenciación en cuanto a los efectos a que se lleva la omisión de unos y otros requisitos olvidando caso por completo que una debida, y sobre todo completa aplicación de dicha figura significa el dar el mismo tratamiento a todos los requisitos conformantes de tal numeral, independientemente de que con una completa aplicación evita el transgredir; y por consiguiente violentar en perjuicio del particular el texto constitucional que guarda y protege la garantía de audiencia.

Es importante el agregar que el manejo o aplicación de la prevención en el caso en comento, resulta más bien pobre, dista también y mucho, de los fines que persigue el Tribunal Fiscal de la Federación, esto es, la impartición de justicia librando al procedimiento de todo tipo de trampas procesales que limitaren o peor aún negaren el acceso al derecho al cual aspira todo aquel que ante el mencionado Tribunal acude; resultando por todo lo anterior de cabal importancia tanto para el legislador como para quien está a cargo de la impartición de la justicia cavilar sobre tal punto que evidentemente se constituye como toda una trampa procesal.

Para concluir el presente apartado, me parece más que conveniente hacer pausa en el acertado comentario hecho por el magistrado Sergio Martínez Rosasianda, con motivo de su intervención en la Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación:

"Del resumen anterior de la parte relativa del precepto de referencia, se advierte de inmediato su falta de objetividad pues cuando se omiten los datos previstos en las fracciones I,II y VI del precepto en comentario, no permite que se subsanen las deficiencias de la demanda; en cambio, sin justificación alguna señala el precepto de que se trata que sí es posible subsanar las diferencias de la demanda cuando se trata de los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII."
* 1

"Lo anterior denota que el legislador, sin razón alguna establece para unos casos la posibilidad de subsanar las deficiencias de la demanda, pero no así cuando se trate de otros. En otras palabras, donde se infiere que sí es posible subsanar algunas de las deficiencias de la demanda, no existe ninguna razón lógica jurídica para no permitir que se subsanen otras deficiencias de la propia demanda."
* 2

Luego de un estudio interesante y acertado, el magistrado Martínez Rosasianda concluye que:

"Cuarta.- El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación es violatorio de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que infringe la garantía de audiencia y de la extensión de justicia.

Quinta.- El artículo supracitado es igualmente inconstitucional, por inequitativo, en virtud de que permite la prevención al actor para que subsane algunas deficiencias de la demanda pero no así respecto de otras sin justificación alguna."
* 3

Por todo lo antes referido considero que la figura de la prevención no se regula de acuerdo al texto constitucional. 1 bis

14.- LOS EFECTOS DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación reza lo siguiente:

"Artículo 208 .- La demanda deberá indicar:

I. El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones 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 ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deba versar y señalarán los nombres y domicilio del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

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

Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI, el magistrado instructor requerirá al promovente que lo señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda." * 4

De lo antes transcrito se deduce que los dos únicos efectos que conlleva la omisión de requisitos constituyentes de las siete fracciones del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación pueden ser:

- primeramente: I DESECHAR POR IMPROCEDENTE LA DEMANDA, (fracciones I,II,VI)

El presente trabajo asevera que la figura de la prevención al estar regulada de forma por demás limitada viola el contenido constitucional (artículo 14), perjudicando al particular, la afirmación antes hecha tiene su base en el propio texto del artículo 208 en comentario ya que no puedo negar que, efectivamente el legislador procurando respetar el espacio vital jurídico del particular consideró conveniente incluir texto expreso mediante el cual se le permite al promovente subsanar omisiones, aclarar partes oscuras de su escrito, es decir, todo ello en aras de poder el magistrado instructor, entrar en conocimiento del fondo del asunto, dirimir la controversia sometida a su criterio que es en sí, el motivo que da origen a la presentación de la demanda. Sin embargo desde el momento en que se hace una severa distinción entre los efectos que tiene la omisión de unos y otros requisitos conformantes de un mismo artículo otorgando sólo en beneficio de algunos, y en perjuicio de la mayoría que ve disminuida o peor aún desaparecida su posibilidad de acceso a la justicia, no hace más que aplicar irregular e ilegalmente la figura de la prevención y por ese hecho no puede considerarse como debidamente empleada tal figura y satisfecho el texto constitucional. Independientemente de que con ello también se ve aludido el gobernado con un efecto exagerado como lo es el que se deseche por improcedente la demanda, hecho este que conlleva graves consecuencias pues desechar por improcedente una demanda implica equiparar la omisión de un determinado requisito con alguna de las causales de improcedencia contenidas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, aún cuando en la realidad jurídica no exista punto alguno de convergencia entre los antes mencionados términos toda vez que las causales de improcedencia como se aprecia de su lectura se refieren a casos en los cuales el asunto impugnado carece de razón válida, correcta y suficiente para impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y por ello dista mucho de relacionarse con el supuesto en que se interpone un escrito inicial de demanda cuando del asunto y conocimiento de la misma corresponde su dirimencia al Tribunal Fiscal de la Federación, pero que como ya se adujo antes, por omitir alguno de los requisitos marcados por las fracciones I,II,o VI, no puede ser explorado y resuelto.

Sobre lo antes dicho, resulta correlativo el comentario de la magistrada Nidya Narváez García:

"Desechar la demanda significa rechazarla, desestimarla, no admitirla y de una interpretación a la luz de la garantías consagradas por nuestra Constitución, como son: el Derecho de la Audiencia y el ser oído y vencido en juicio, estimo que el desechamiento de la demanda sólo debe establecerlo la ley para los casos en que el magistrado instructor encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia; como los que señala el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación en vigor.

Por ello, al establecer el desechamiento respecto a los supuestos del artículo 208, tal precepto debe refutarse inconstitucional ya que atenta contra el derecho de audiencia que tiene el gobernado, pues al ser desechada su demanda por falta de una simple formalidad, sin un requerimiento previo que le permita subsanarla, en su caso, le priva, en forma por demás severa, de ser oído y vencido en juicio, ya que es de explorado derecho que el desechamiento pone fin al juicio." * 5

La anterior afirmación no significa en ningún momento que éste trabajo proponga que una demanda en que se omita señalar el contenido de las fracciones establecidas en los artículos 208 y 209 se admita sin mayor trámite, antes bien se propone dar el mismo tratamiento a todos los requisitos enunciados en los supracitados artículos a efecto de que los mismos puedan ser subsanados mediante su debida prevención antes de ser desechados por improcedentes (término éste que como ya antes se dijo, es incorrectamente empleado para éste artículo) pues a mi juicio resulta exagerado que se equipare una causal de improcedencia contenida en el numeral 202 de Código Fiscal de la Federación con una omisión que puede ser y es subsanable como las fracciones del texto del numeral 208. Es decir que a mi entender, resulta contrario a derecho desecharse una demanda por omitir la misma señalar:

"el nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante; la resolución que se impugna, o bien en su defecto los conceptos de impugnación y con lo anterior violentar el texto de la Máxima Ley por lo que se refiere a su numeral 14.

Bien se podría alegar que, en contra del desechamiento de una demanda procede el recurso de reclamación; sin embargo independientemente de que ésto lleva en sí una trampa procesal, a mi parecer no hay necesidad de ocurrir a tal recurso cuando los efectos que puede tener la omisión en el cumplimiento de los requisitos contenidos en las fracciones I, II y VI puede ser el siguiente:

Por lo que se refiere a la omisión de la primera fracción, conlleva en sí como efecto, que las notificaciones que se deban hacer al promovente se publiquen en las listas ubicadas en el archivo de cada una de las salas del tribunal, para así hacerlas del conocimiento del promovente.

Por otro lado, al considerar insubsanable la omisión de la segunda fracción del 208, no se toma en cuenta por un sólo momento que la misma puede obedecer a que el particular al carecer precisamente de una resolución que haga de su conocimiento el decir de la autoridad respecto de un asunto en el que interviene su interés jurídico, acuda al Tribunal Fiscal de la Federación en busca de la misma, esto es en el caso de la negativa ficta. Y aún y cuando se tratase de caso diverso al antes aducido, es injusto e inconstitucional el desecharse sin que se le permita al

demandante subsanar una omisión como ésta que lo mismo puede ser el resultado de un descuido y no por ello merece tal castigo.

Y por lo que a la sexta fracción se refiere, la misma no debería hacerse acreedora de el mutimencionado efecto cuando de su omisión se desprende que con el simple hecho de que el demandante haga una relación de hechos será suficiente para cubrirlo ya que es inconcebible que por una cuestión de expresión, se niegue el acceso a la justicia al no poder ejercitar la garantía de audiencia. 2 bis

Aunado a lo anterior está el hecho de que el desechamiento de la demanda por improcedente al omitir algunos de los requisitos de las fracciones I, II y VI es arbitraria e ilegalmente comparado con las causales de improcedencia contenidas en el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación mismas que resultan insubsanables por la razón dada en renglones arriba (salvo la fracción X del mismo relativa a la fracción sexta del 208 y que por tal no tiene fundamento legal para incluirse en el artículo 202), ello en atención a su ausencia de interés jurídico para el demandante, o falta de competencia material de la autoridad dirimente. Caso contrario ocurre con las primeramente mencionadas fracciones, correspondientes al 208 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo sin importar la divergencia entre tales preceptos legales, no cumplir con las fracciones I, II y VI del artículo 208 trae como consecuencia el desechamiento por improcedente, con lo cual se pone fin al juicio ya que no se puede volver a presentar la demanda y sólo se tiene la opción de recurso de reclamación, sin embargo actualmente existen dos corrientes que se siguen para la aplicación de los artículos 208 y 209, la primera denominada formalista y que tiende a la aplicación literal de la ley a la cual califica de clara; y otra conocida como de criterio flexible que busca la aplicación de la ley mediante la interpretación de la misma dentro del contexto legal, y en constante protección de los derechos fundamentales del gobernado; ahora, todo lo anterior viene a razón de que aún y cuando existe la posibilidad de impugnar el desechamiento a través del recurso de reclamación, si como ocurre en la práctica la Sala de conocimiento se rige por el criterio formalista, lo más probable es que se dé la confirmación del desechamiento, y ante ello, el demandante en una pérdida de tiempo en detrimento de su esfera jurídica sólo podrá acudir en busca de justicia al juicio de garantías, pudiendo evitarse todo este engorroso procedimiento si existiere contemplada en el último párrafo del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación una debida aplicación de la figura de la prevención aplicada de manera uniforme a todas las fracciones de dicho artículo.

En conclusión, luego del estudio del artículo 208 a diferencia del numeral que regula las causales de improcedencia considero que las fracciones I, II, VI bien puede calificarse de presupuestos procesales, mismos que por su naturaleza son subsanables, y que sin embargo al no permitirseles

tal substanciación tiene repercusión negativa en la defensa del gobernado pues cargado el numeral 208 de formalidades, se constituye como barrera insalvable par el acceso a la justicia siendo que por lógica jurídica se sabe que esos requisitos no constituyen por sí mismos un impedimento para que entre al estudio del fondo del asunto. 3 bis

II.- TENER POR NO PRESENTADA LA DEMANDA

Tener por no presentada la demanda como efecto de omisión queda incluido a partir de la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación de 1966, en su artículo 171. Al respecto señala la magistrada Nidya Narváez G.:

"En las reformas al Código que entraron en vigor a partir del primero de enero de 1990, se introducen dos cambios de suma importancia y que han provocado graves problemas:

- a).- Se elimina el requerimiento para subsanar defectos en la demanda con el apercibimiento respectivo; y
- b).- Se contemplan sanciones distintas para la falta de formalidades, para el artículo 208 el desechamiento y para el 209 la no presentación de la demanda." * 6

Por su parte el magistrado Leopoldo Rolando Arreola O. en su intervención en la Cuarta Reunión Nacional de Magistrados 1995 sobre el particular aduce lo siguiente:

*CAPITULO II

ANÁLISIS JURÍDICO

Como el único criterio definido que existe actualmente en torno a estos dos conceptos, es el que ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia invocada, resulta ineludible partir del estudio de esta jurisprudencia, a fin de encontrar la esencia de estos conceptos, como punto de referencia que nos permita distinguirlos, interpretarlos y aplicarlos coherentemente.

La jurisprudencia aludida textualmente dispone en su parte trascendente lo siguiente:

Los términos "tener por no presentada" una demanda y "desechar" una demanda, podrán tener el mismo efecto de no admitirla, pero desde el punto de vista jurídico significan cosas distintas y se aplican a situaciones diferentes. En efecto el desechamiento de una demanda implica una determinación de la improcedencia de la acción que mediante ella se pretende ejercer; en cambio, el tener por no interpuesta una demanda no supone el análisis de la acción.

CONCLUSIONES

SEGUNDA. El criterio señalado en el punto anterior se ve desvirtuado en el ámbito legal por el manejo arbitrario que el legislador hace de los conceptos atudidos, en los diversos preceptos que regulan la demanda, al grado de que el incumplimiento de un mismo requisito que debe contener ésta ha traído como consecuencia, en épocas diferentes, el desechamiento de la demanda o el tenerla por no presentada. Lo anterior nos lleva a concluir que conforme al Código Fiscal de la Federación no existe un elemento definitorio que permita una distinción clara de ambos conceptos." * 7

Aún y cuando por ningún motivo signifiquen lo mismo para efectos legales, como ha quedado establecido, los términos desechar por improcedente y tener por no presentada la demanda, lo cierto es que éste último también afecta al promovente cuando dentro de un mismo artículo la omisión de unos y otros requisitos lo puede llevar, como el supuesto de la fracciones III, IV, V y VII del artículo 208 en comparación de la fracciones I, II y VI del mismo, a que se tenga por no presentada la demanda y llegar hasta el amparo si ocurre que se esté frente a un criterio formalista por parte de la autoridad siendo que si se regulara perfectamente la figura de la prevención en dicho artículo esto se evitaría.

Es en base a todo lo antes dicho que en mi opinión tanto el desechamiento por improcedente como el tener por no presentada la demanda, al estar interrelacionados y sin embargo carecer de la debida regulación de la figura de la prevención (aunado lo anterior a que siendo parte del mismo numeral se les da distinto tratamiento, ello según la fracción en que se encuadre la omisión) deriva en una limitada regulación de la prevención, además de que el manejo indiscriminado de dichos términos en un mismo requisito de acuerdo a la vigencia de cada Código Fiscal de la Federación o reforma del mismo causa confusión y daño al promovente, y sobre todo desvirtúa el fin trazado por el legislador de 1936 a la creación de la Ley de Justicia Fiscal ya que la misma fue concebida para ofrecer al particular protección y garantía al respecto de sus derechos respecto de actos de

autoridad, constituyéndose como un puente entre autoridades y gobernados (ello a través de la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación) libre de trampas procesales que limiten o dificulten el acceso y derecho a la justicia de la que deben de gozar en todo momento los promoventes.

15.- DESECHAMIENTO DEL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA Y LA VIOLACIÓN DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

Por todas las razones ya expresadas considero que desechar por improcedente una demanda interpuesta ante el Tribunal Fiscal de la Federación por la omisión de las fracciones I, II y VI contenidas en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación resulta violatorio de la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional toda vez que con ello se limita el acceso a la justicia, por parte del promovente, independientemente de que se contraría el texto del artículo 17 de nuestra Máxima Ley.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación al permitir se subsanen omisiones o deficiencias de la demanda siempre que sean datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII en detrimento de los datos de las fracciones I, II y VI pone al descubierto su falta de objetividad.

"Lo anterior denota que el legislador, sin razón alguna, establece para unos casos la posibilidad de subsanar las deficiencias de la demanda, pero no así cuando se trata de otros. En otras palabras, donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, de donde se infiere que si es posible subsanar algunas deficiencias de la demanda, no existe ninguna razón lógico-jurídica para no permitir que se subsanen otras deficiencias de la propia demanda.

Esta redacción inequitativa, es a nuestro juicio, una violación a la garantía de audiencia, que establece el artículo 14 de la Constitución Federal, puesto que por dicha garantía debe entenderse la posibilidad de escuchar al gobernante y, en su caso, vencerlo. Pero dicha garantía de audiencia no se satisface plenamente con el sólo establecimiento del juicio de nulidad, sobre todo si éste se ve coimado de formulismos innecesarios y de tratos inequitativos. " * 8

Es decir que si se infiere la posible subsanación de deficiencia de alguna de las fracciones del artículo 208 no existe, como bien se apunta, razón lógico-jurídica para no permitir el que se subsanen todas y cada una de las omisiones relativas al multimencionado numeral. Siendo por tal que dicha "inequidad" viola la garantía del gobernado de ser escuchado y vencido en juicio seguido ante autoridades previamente establecidas y de acuerdo a las formalidades que señala la

Constitución; así entonces, no se satisface dicha garantía por el simple hecho establecer como medio de defensa el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y menos aún cuando en razón del manejo de un especial criterio se coima de formalidades innecesarias y tratos inequitativos, entendiéndose por tales verbigracia el existente entre la omisión de unos y otros requisitos de un mismo artículo pues con todo ello sólo se sume al gobernado en un desesperante estado de indefensión y a la autoridad dirimente (magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación) en una situación de impotencia y limitación a su función de impartición de justicia, todo lo cual deriva en el insuficiente desempeño del legislador quien con el paso del tiempo acumula formulismos procedimentales y olvida sin embargo regular constitucionalmente la figura de la prevención en el texto de los tantas veces citados artículos del Código Fiscal de la Federación Sumando lo anterior al hecho de que con tal actitud del legislador plasmada en los últimos párrafos del 208 se viola también el texto del artículo 17 constitucional ya que al establecer que: " toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial." obliga al establecimiento de procedimiento que haga temprana la impartición de justicia, cosa que por la cantidad de trabas que el propio legislador impone a la presentación de la demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación es difícil de lograr.

Hasta antes de la entrada en vigor de las reformas al Código Fiscal de la Federación vigente para 1995, el artículo 209 de dicho ordenamiento adolecía de la misma deficiencia del artículo 208 en su último párrafo, es decir desbalance entre las consecuencias que tenía la omisión de unos o de otros requisitos señalados en sus respectivas fracciones. Sin embargo como ya arriba se dijo, luego de las reformas con vigencia para el año de 1995 esta deficiencia quedó corregida como se aprecia en el actual texto del último párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, y acorde dicho numeral al texto del artículo 14 de la Ley Suprema. Sin embargo, atendiendo al hecho de que éste artículo (209 Código Fiscal de la Federación) tiene íntima relación con el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación ya que mientras el segundo detalla los datos que deben indicarse en el escrito inicial de demanda, el artículo 209 especifica los anexos de que deberá acompañarse la misma; por consiguiente, cuando sólo el artículo 209 se ha reformado y en el numeral 208 subsiste la deficiente redacción con sus respectivas consecuencias nefastas para la vida práctica de la materia fiscal, no puedo menos que concluir, que la reforma para 1995 del numeral 209 del Código Fiscal de la Federación robustece aún más mi propuesta de modificar el texto del último párrafo del artículo 208 del mismo cuerpo de normas otorgando la misma oportunidad de prevención a todos y cada uno de los requisitos que solicita para así evitar confusión y afectación al particular, logrando en cambio:

1.- reafirmar el criterio expuesto en la redacción del artículo 209,

2.- retornar, por ende, a la idea e intención del legislador de 1936,

3.- ubicar en el marco de la constitucionalidad y consecuente legalidad la admisión del escrito inicial de demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y

4.- evitar confusión al crear un puente de congruencia entre el criterio plasmado en el texto del artículo 208 en relación con el del numeral 209 del Código Fiscal de la Federación, esto en atención al nivel de interrelación o coexistencia que entre los mismos existe. 4 bis

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CITAS BIBLIOGRÁFICAS CAPÍTULO IV

- * 1 CUARTA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1995; El Procedimiento Contencioso Administrativo, pag. 39**
- * 2 Idem.**
- * 3 CUARTA REUNION NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1995; El Procedimiento Contencioso Administrativo, pag. 47**
- * 4 REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1996, pags. 316 y 317**
- * 5 PRIMERA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1995; pags. 26 y 27**
- * 6 Op. Cit. Pag. 30**
- * 7 CUARTA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1995; pags. 55 y 59**
- * 8 CUARTA REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN 1995; pags. 39 y 40**

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CAPITULO IV

1 bis. "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SE VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA SI EN EL PROCEDIMIENTO NO SE ESTABLECE LA PREVENCIÓN PARA REGULARIZAR LA DEMANDA Y, EN CAMBIO, SE SEÑALA UNA CONSECUENCIA DESPROPORCIONADA A LA IRREGULARIDAD EN QUE SE INCURRIÓ .- Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, se deben atender dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero, comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo, constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se dejen en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo , los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que en cada caso no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales aquellas que lo garantizan. Por consiguiente, el juicio contencioso administrativo, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa, de manera que si la ley procesal no contempla la prevención al demandado para que regularice la demanda, y además establece una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerla por no presentada, como acontece en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y de probar la argumentada ilegalidad. (3)
S.J.F. IX Época T. II., Pleno, septiembre 1995, p.16

2 bis. "DEMANDA .- EL ESCRITO RESPECTIVO DEBE ESTUDIARSE INTEGRALMENTE .- De acuerdo a los principios de la técnica procesal, el juez o la sala que conozca de una demanda debe examinarla íntegramente, haciéndose cargo de todos los planteamientos que en ella se expongan y no sólo de los que se hagan valer dentro del capítulo de conceptos de nulidad, por tanto si en un concepto de nulidad se hace un planteamiento genérico que ya en la parte de antecedentes se había expuesto más amplia y específicamente, la juzgadora debe estudiarlo, sin que ello implique variación de la litis ni suplencia de la deficiencia de la queja. (14)

"CONCEPTOS DE ANULACION .- REQUISITOS PARA FORMULARLOS .- Basta para considerar que el actor formuló una causal de anulación con que exprese los hechos, situaciones o circunstancias que estimare que le causan agravios, bien porque considere que las autoridades no se ajustaron a derecho al emitir la resolución impugnada, o porque ataque los motivos y fundamentos de dicha resolución. En esa virtud, éste Tribunal debe estudiar dichos argumentos a fin de no dejar en estado de indefensión a la demandante." (15)

(14) Jurisprudencia número 180 sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

(15) Criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la revisión número 815/85 resuelta el 07 de febrero de 1989.

3 bis. DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 208 IN FINE, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIGENTE HASTA 1994, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. Toda vez que la presentación de la demanda tiene como efecto primordial interrumpir la caducidad de la acción ejercitada, al desecharse la demanda respectiva por omitir indicar en ella el domicilio fiscal, se viola la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, en su último párrafo, vigente hasta 1994, establece que cuando se omita indicar en la demanda el domicilio fiscal de la accionante, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, pues la quitar al afectado el derecho de hacer valer su acción ante el órgano jurisdiccional, así como su derecho de interrumpir el término para que tal acción caduque, es inconcuso que ante la privación de un derecho, antes de la determinación de desechar la demanda, la ley debe prever la oportunidad de defensa y proporcionar al particular todos los elementos que le permitan formularla en forma adecuada, oportunidad que se traduce en el requerimiento por parte del magistrado instructor, con el objeto de que el actor subsane la omisión en que hubiese incurrido, señalando un plazo para obsequiar el acuerdo relativo; de tal suerte; que al no otorgar al particular la oportunidad de subsanar su demanda, tal proceder resulta violatorio de la garantía de audiencia al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo (23) S.J.F. IX Epoca, T.III, 2o.T.C. del 5o.C., marzo 1996, p.919.

4 bis. "DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 208, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. -- El artículo 208, último párrafo del Código Fiscal de la Federación al establecer que el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II y VI del citado precepto legal, viola el artículo 14 constitucional no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo, que responde a la conveniencia y necesidad de otorgar el gobernado eficaz medio de defensa en contra de los actos de autoridad administrativa a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y goza de una presunción legal de validez, sino además porque al eliminar la prevención para regularizar la demanda, que estuvo vigente desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y que impera en la mayoría de las legislaciones procesales de México, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión en que pueda incurrir el demandante rompiendo el equilibrio entre las partes y dejando indefenso al gobernado al impedirle alegar y probar en contra del acto administrativo, así como el obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas, violando así las formalidades esenciales del procedimiento que debe reunir todo juicio previo a un acto privativo (1) S.J.F. IX Epoca T.III, Pleno, Febrero 1996, p.14 Revista del Tribunal Fiscal de la Federación marzo 1996 No. 99

CONCLUSIONES

10. La garantía de audiencia implica para el Estado la obligación de escuchar previamente al gobernado antes de la emisión del acto privatorio.
20. Nuestro sistema jurídico debe establecer medios de defensa para que el gobernado logre el respeto de su esfera jurídica contra cualquier acto de autoridad, ya sea de molestia o incluso acto privativo.
30. Existen en nuestro sistema jurídico al alcance del gobernado diversos medios de defensa, como por ejemplo el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación el cual pretende lograr que por su medio impere la legalidad en la actuación de la autoridad administrativa.
40. Desafortunadamente los nobles objetivos antes referidos quedan trancos en el momento en que el demandante que acude ante el Tribunal Fiscal de la Federación en busca de la solución de su controversia, se le limita y condiciona la admisión de su escrito inicial de demanda, esto por atender a la redacción vigente aún en 1997 del artículo 208 del Código Fiscal de la Federación.
50. Concluyo que el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al texto del artículo 14 se refiere, porque no regula la figura de la prevención de la misma forma por la omisión de los datos que deben consignarse en el escrito inicial de demanda de nulidad; omitir el nombre y domicilio fiscal del demandante y en su caso domicilio para recibir notificaciones (fracción I), no señalar la resolución impugnada (fracción II) o en su caso los conceptos de impugnación (fracción VI) significa para el demandante que se deseché por improcedente su demanda, imposibilitándolo para interponerla nuevamente aún y cuando lograre subsanar en el término legal su omisión, por el contrario debe acudir al recurso de reclamación y en su defecto al juicio de garantías; en tanto que si su demanda no señala la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa (fracción III), los hechos que motiven la demanda (fracción IV), las pruebas que ofrezca (fracción V) o el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya (fracción VII) el promovente del juicio de nulidad tiene plazo de cinco días para cumplir el requerimiento del magistrado de subsanar su omisión, y una vez hecho lo anterior lograr ser escuchado en juicio antes de hacerse efectivo el acto privatorio.

6o. Para evitar en lo sucesivo que se siga cometiendo esta violación a nuestra Carta Magna, que demerite el objetivo constitucional perseguido por el 14 constitucional en su segundo párrafo es necesario:

a) retomar el espíritu que el legislador de 1936 consagró en el texto de la Ley de Justicia Fiscal, en su artículo 36, teniendo como consigna que el respeto a la garantía de audiencia previa no fue por ser percibida como una concesión graciosa de su parte y que con tal carácter pudiese ser modificada o retirada, (tal y como se podría suponer que se ha hecho a partir de 1989 y hasta la fecha por cuanto se lee en los artículos 208 aún, y 209 hasta antes de la entrada en vigor de las reformas al Código Fiscal de la Federación vigente en 1996) sino que como bien se conoce, el respeto a la garantía de audiencia es resultado de un imperativo constitucional cuyo objetivo es evitar los excesos por parte de la autoridad al momento de pretender hacer efectivo un acto de privación que afecte la esfera jurídica del gobernado.

b) eliminar la carga de requisitos del texto del artículo 208, por lo que insisto en que a mi juicio es conveniente se revise dicho artículo para efecto de adecuarlo al marco constitucional, y así

c) conseguir la eficaz aplicación de la prevención introduciéndose nuevamente el Código Fiscal de la Federación el requerimiento para la omisión de cualquiera de los requisitos del 208 y sólo en su caso omiso desechamiento del escrito Inicial de demanda, consiguiendo con esto respetar íntegramente la garantía de audiencia aunado al logro de la existencia de concordancia en el texto del 208 respecto del 209 por su coexistencia y por su importancia para la Interposición de la demanda de nulidad.

BIBLIOGRAFIA

BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO; Derecho Procesal Civil, Antigua Librería Robero 1964.

BAUTISTA MEJIA, ALEJANDRO; Tesis: Inconstitucionalidad del Desechamiento de los Recursos Administrativos en el Código Fiscal de la Federación por falta de Expresión de Agravios., E.N.E.P. 1996

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO; Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa 1995.

CARRASCO IRIARTE, HUGO; Derecho Fiscal Constitucional, Colección Leyes Comentadas, Segunda edición, Editorial Harla.

CARRILLO FLORES, ANTONIO; La Justicia Administrativa.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO; Principios de Derecho Tributario, Editorial Pac, 1986, México.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO; Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa 1994.

GONZALEZ RODRIGUEZ, ALFONSO; La Justicia Tributaria en México, Editorial Ius, S.A. de C.V. Primera Edición 1992.

HERNANDEZ CUEVAS, JOSE FRANCISCO; Garantía de Audiencia Glosa Constitucional e Histórica. T.III, Dofiscal Editores 1986 México.

J. KAYE, DIONISIO; Derecho Procesal Fiscal, Colección Ensayos Jurídicos Editorial Themis.

LOPEZ RIOS, PEDRO; La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano, Editado por la Universidad de Guanajuato, Primera Edición 1995, Gto. México.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO; De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad, Editorial Porrúa 1995.

MARGAIN MANAUTOU, EMILIO; Introducción el Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, 1993.

OVALLE FAVELA, JOSE; *Derecho Procesal Civil, Editorial Harla 1990, México.*

REYES TAYABAS, JORGE; *Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, Editorial Themis.*

SANCHEZ HERNANDEZ, MOYOLO; *Derecho Tributario, Cárdenas Editor y Distribuidores, Segunda Edición 1988.*

TENA RAMIREZ, FELIPE; *Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa, S.A. 1992 México (Proyecto de Constitución 1842 y Constitución de 1857).*

V. CASTRO, JUVENTINO; *Lecciones de Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, Segunda Edición 1978 México.*

EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; *Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1992.*

LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; *Segunda Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1993.*

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; *Cuarta Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1995.*

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS ONU-OEA; *Tomos I y III Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSTITUCIONALES TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN; *Trabajos Presentados en el Curso Intensivo sobre Principios Tributarios Constitucionales Celebrado en la Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domecq, Colección Domecq, Colección del TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Universidad de Salamanca y el Instituto Cultural Domecq.*

DICCIONARIO PARA JURISTAS; *Juan Palomar de Miguel.*

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL; *G. Cabanellas.*

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL; G. Cabanellas.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXIII.

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL; Eduardo Pallares, Editorial Porrúa.

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY LARES 25-V-1853)
Diario de Debates del Senado del 23 al 25 de mayo de 1853.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1966.

FISCAL PRACTICA 1988, 1993 y 1994.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1995.

REFORMAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (Código Fiscal de la Federación) 1996.

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL DISTRITO FEDERAL 1995.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES COMENTADO; Genaro Góngora Pimentel
y Miguel Acosta Romero 1986.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 1995.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL 1996.

CODIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL 1995.

LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL
1996.

REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ENERO-ABRIL 1937 T.I LEY DE
JUSTICIA FISCAL.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938-1992

DICTAMEN QUE APRUEBA LA EXPEDICION DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1938.

INICIATIVA DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1981.

INICIATIVA DE REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1988.

INICIATIVA DE REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1990.

INICIATIVA DE REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1995.

INICIATIVA DE REFORMAS AL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION 1996.