# CAPITULO CUARTO

# EL DERECHO COMPARADO

## I.- EL PROCESO CONTENCIOSO EN ESPAÑA

En España existe verdadero respeto por el principio fundamental de acceso a juicio.

El Proceso Contencioso Administrativo se rige por el "antiformalismo".

Los tribunales respetan el principio de Justicia Expedita y en materia probatoria no hay límites que impidan llegar a la verdad legal.

Faustino Cordón Moreno[95] "señala que con una condena implícita del rígido formalismo jurisprudencial anterior, dispone la exposición de la ley que sus preceptos han sido redactados "de modo tendente a evitar interpretaciones formalistas, que, al conducir a la inadmisibilidad de numerosos recursos administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas. En su acepción más profunda este

[95] "Faustino Cordón Moreno. El Proceso Administrativo. La Ley. 1989.Madrid. Pág. 15"

principio significa que lo esencial es llegar al examen de la cuestión de fondo".

[96] "En sentencias de 30 de Julio al proceso 74/1983 y de 4 de Marzo al Proceso 26/1984 el Tribunal Constitucional Español ha determinado que "Ningún requisito formal puede convertirse en obstáculo que impida injustificadamente un pronunciamiento sobre el fondo, el antiformalismo debe ser el criterio imperativo que informe el quehacer jurisdiccional en este campo de los requisitos y presupuestos procesales.

Como puede advertirse, al pronunciarse el Tribunal Constitucional Español respecto a que ningún requisito formal puede convertirse en obstáculo que impida el pronunciamiento de fondo, está declarando que la justicia en el campo del Proceso Contencioso Administrativo Español "es expedita", además se declara el antiformalismo también como principio fundamental.

"Angel Fenor de la Maza[97] advierte también que "La Jurisprudencia, apoyada en su labro por la crítica doctrinal del texto legal, que postula su necesaria y urgente reforma, se muestra ciertamente creativa en los ámbitos más relevantes de la ordenación legal del proceso:

---

[96] "Faustino Cordón Moreno. Op. Cit. Pág. 16".
[97] "Angel Fenor de la Maza. Nuevas Perspectivas en el Proceso Contencioso Administrativo. Madrid. Editorial Montecorro. S.A. 1997. Págs. 45, 46 y 47".

**1º)** Refuerzo del Antiformalismo y de la máxima subsanabilidad de lo efectos procesales, con la correlativa restricción en la aplicación de causas de inadmisibilidad.

**2º)** Eliminación de una interpretación rigorista de la naturaleza revisora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**a)** En cuanto al objeto del proceso, ésta está constituída por las pretensiones (no por un acto o reglamentos previos).

**b)** En cuanto al presupuesto del proceso, éste se configura mediante al actuación de la autoridad o la actividad de la Administración, ampliándose la gama de las categorías o instrumentos justiciables hasta las vías de hecho y esbozándose, incluso, la posibilidad de una formalización de acciones por inactividad material de la administración, en íntima conexión con la propia habilitación de pretensiones prestacionales. De esta forma, la concepción tradicional del carácter revisor, da paso a la construcción de un proceso a la Administración, que además de admitir la práctica de pretensiones cautelares de signo positivo, puede concluir con la concreta condena de la Administración a la realización de una prestación positiva de dar o de hacer, abarcando, incluso, la creación de determinados servicios, obras, infraestructuras o instalaciones.

**c)** El desarrollo del proceso, no permite, en aras del principio de congruencia exigido por la interdicción de toda indefensión alterar o innovar sustancialmente las cuestiones o pretensiones formuladas ante la Administración y/o oportunamente introducidas en el debate procesal, porque tal conducta supondría una mutación de los presupuestos de hecho sobre los que se asienta la litis y no, simplemente, del petitium (nulidad o anulabilidad de la actuación administrativa).

**d)** Las pruebas practicadas en el procedimiento administrativo previo no impiden la ulterior petición y práctica de las pruebas que resulten pertinentes en el proceso jurisdiccional ni tampoco la realización por el Tribunal sobre idéntico material probatorio de una diferente valoración o estimativa de la efectuada por la administración".

Por su parte el artículo 52 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala respecto a la demanda:

> *"52.1- Recibido el expediente administrativo en el juzgado o tribunal y comprobados, y en su caso completados los emplazamientos, se acordará que se entregue al recurrente para que se deduzca la demanda en el plazo de veinte días. Cuando los recurrentes*

*fueren varios y aunque no actuasen bajo una misma dirección, la demanda se formulará simultáneamente por todos ellos. La entrega del expediente se efectuará en original o copias.*

*2.- Si la demanda no se hubiese presentado dentro del plazo, el juzgador o Sala, de Oficio, declarará por auto la caducidad del recurso. No obstante, se admitirá el escrito de demanda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique el auto".*

*El artículo 53 agrega:*

*"53.1- Transcurrido el término para la remisión del expediente administrativo sin que éste hubiera sido enviado, la parte recurrente podrá pedir, por sí o a iniciativa del Juez o Tribunal, que se le conceda plazo para formalizar la demanda.*

*2.- Si después de que la parte demandante hubiera usado del derecho establecido en el apartado anterior se recibirá el expediente, éste se pondrá de*

*manifiesto a las partes demandantes y, en su caso, demandadas por plazo común de diez días para que puedan efectuar alegaciones complementarias que estimen oportunas".*

Respecto a los plazos, el de interposición del recurso es uno, adicionado con el de la formalización de la demanda como lo podemos advertir de los artículos antes citados.

Respecto al de interposición del recurso el artículo 46 señala:

*"46.1- El plazo para interponer el recurso contencioso administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente a al publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso. Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su norma especifica, se produzca el acto presunto.*

*2.- En los supuestos previstos en el artículo 29, los dos meses se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo.*

*3.- si el recurso Contencioso Administrativo se dirigiera contra una actuación en vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo establecido en el artículo 30. Si no hubiera requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.*

*4.- El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se contará desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición o en que éste deba entenderse presuntamente desestimado.*

*5.-El plazo para interponer recurso de lesividad será de dos meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad.*

*6.- En los litigios entre Administraciones, el plazo para interponer recurso*

*Contencioso-Administrativo será de dos meses, salvo que por ley se establezca otra cosa. Cuando hubiera precedido el requerimiento regulado en los tres primeros apartados del artículo 44, el plazo se contará desde el día siguiente a aquel en que se reciba la comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado".*

Como se puede observar, uno es el plazo para interponer el recurso y otro para formalizar la demanda. Pero porque acontece esto en dicha regulación.

Faustino Cordón Moreno[98] nos dice "El proceso administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar el acto por razón del cual se formula y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Este desdoblamiento del ejercicio de la pretensión en dos momentos diferentes – el escrito de interposición y la demanda – es tradicional desde la Ley de 1888 *y se fundamenta en la necesidad de que el particular tenga a su disposición el expediente administrativo para poder formalizar la demanda, lo cual sólo es posible previa su reclamación del órgano administrativo correspondiente una vez anunciado – en este escrito – la intención de impugnar el acto o disposición de que se*

[98] "Faustino Cordón Moreno. Op. Cit. Pág. 97".

*trate.* Por eso, cuando esta necesidad no existe, el proceso se inicia directamente por medio de la demanda; así ocurre en el proceso administrativo de lesividad formalizado por la propia Administración, que se iniciará con la presentación de la demanda a la que se acompañará el expediente administrativo".

Efectivamente, al acordarse la interposición del recurso el órgano jurisdiccional requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo el cual deberá ser remitido en un plazo improrrogable de veinte días y como ya señalamos al transcribir el artículo 52.1, recibido el expediente administrativo se le entregará al recurrente para que formalice la demanda.

El artículo 48 establece en su parte conducente que:

> *"48.1.- El órgano jurisdiccional, al acordar lo previsto en el apartado 1 del artículo anterior, o mediante resolución si la publicación no fuere necesaria, requerirá a la Administración que le remita el expediente administrativo, ordenándole que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49. El expediente se reclamará al órgano autor de la disposición o acto impugnado*

*o a aquel al que se impute la inactividad*
*o vía de hecho".*

Lo que tenemos aquí es un contraste extremo al Proceso Contencioso Administrativo Mexicano donde al parecer se guía por el principio de "*no incomoden a las autoridades en forma alguna*" puesto que en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación se establece en la parte final del antepenúltimo párrafo que: "En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo".

También hemos observado que en el proceso Español los términos para la interposición del recurso o demanda son idénticos respecto al Contencioso-Administrativo interpuesto por un particular y el Administrativo de Lesividad interpuesto por la Administración, mientras que en México, el particular sólo cuenta con cuarenta y cinco días mientras que la autoridad cuenta inexplicablemente con cinco años.

En cuanto a la forma, existe contraste por el formalismo extremo y perjudicial que existe en nuestro Proceso Contencioso Administrativo en relación al Español.

El artículo 45 del proceso Español señala en su Punto 1, que "El recurso contencioso-administrativo se iniciará por escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne".

En el inciso c) del Punto 2 refiriéndose a lo que debe acompañarse señala que "La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran, o indicación del expediente en que haya recaído el acto".

Luego, en el Punto 3 se señala que si no se acompañan los documentos a que se refiere dicho artículo, el Juez o Tribunal requerirá inmediatamente la subsanación de los mismos, señalando un plazo de diez días para que el recurrente pueda llevarla a efecto.

No existe en dicho procedimiento medidas trascendentales y graves en perjuicio de los ciudadanos como acontece en nuestro Proceso Contencioso.

En nuestro Proceso Contencioso conforme al artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la falta de cita de la resolución que se impugna aún cuando se hubiera anexado a la demanda, genera que sea desechada la demanda de inmediato.

Efectivamente, en el artículo 208 de nuestro Código Fiscal, se dispone cuales datos debe contener la demanda y en la fracción II se incluya la obligación de citar la resolución que se impugna, pero en el penúltimo párrafo se establece que "Cuando se omita el nombre del demandante o los datos

precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta.

En cuanto a los documentos que deben adjuntarse, en nuestro Proceso Contencioso no basta la cita del expediente en el cual haya recaído la resolución sino que es forzoso acompañar a la demanda, la resolución impugnada y aún cuando ante la omisión de dicho requisito existe un requerimiento, el no ajustarse a él trae como consecuencia que se tendrá por no presentada la demanda, tal como puede advertirse del contenido del penúltimo párrafo del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, máxime que como ya se señaló, dicho precepto advierte que en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Ahora bien, ya advertimos que en el Contencioso Español uno es el escrito inicial que anuncia la interposición y otro el de demanda, al respecto el artículo 56 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de España, establece los requisitos de la demanda señalando.

> *"56.1.- En los escritos de demanda y de contestación se consignará con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de los cuales podrán alegarse cuantos motivos*

*procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración.*

*2.- El Juzgado o Tribunal examinará de oficio la demanda y requerirá que se subsanen las faltas de que adolezca en plazo no superior a diez días. Si la subsanación no se efectuara en tiempo, se ordenará el archivo de las actuaciones.*

*3.- Con la demanda y la contestación las partes acompañarán los documentos en que directamente funden su derecho, y si no obran en su poder, designarán el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren".*

En nuestro Proceso Contencioso, conforme al penúltimo párrafo en relación a la fracción VI, el artículo 208 dispone que si en la demanda no se indican los conceptos de impugnación (Derecho y Pretensiones que se deduzcan) la demanda será desechada de inmediato.

Respecto a las pruebas, en el Contencioso Administrativo Español se persigue encontrar la Verdad legal por lo que para las partes y en especial para los ciudadanos existe un sistema que les facilita el acceso a las pruebas.

Efectivamente, iniciado el proceso con la admisión del escrito de recurso, se requerirá a la administración para que remita el expediente, el cual se pondrá a disposición del particular para que pueda articular su demanda, incluso si hay variación en los hechos en los que incurra la autoridad, el particular podrá ofrecer nuevos elementos de prueba, los que no tiene que acompañar pues basta que señale en que archivo, oficina, o protocolo se encuentran, lo que encontramos estableciendo en diversos preceptos; el punto "4" del artículo 56 dispone:

> *"4.- Después de la demanda y contestación no se admitirán a las partes más documentos que los que se hallen en algunos de los casos previstos para el proceso civil. No obstante, el demandado podrá aportar, además, los documentos que tengan por objeto desvirtuar alegaciones contenidas en la contestación a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad en los hechos, antes de la citación de vista y conclusiones".*

Por su parte el punto "2" del artículo 60 dispone:

> *"2.- Si de la contestación a la demanda resultaran nuevos hechos de*

*trascendencia para la resolución del pleito, el recurrente podrá pedir el recibimiento a prueba dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haya dado traslado de la misma, sin perjuicio de que pueda hacer uso de su derecho a aportar documentos conforme a lo dispuesto en el artículo 56.4".*

En relación al ofrecimiento de pruebas, en nuestro Proceso Contencioso Administrativo existen obstáculos que pueden generar que los particulares estén impedidos para demostrar sus pretensiones.

Efectivamente, si un particular decide interponer la demanda cuando sólo le resten 4 días del término señalado en el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, no podrá apoyarse en documentos que obren en expedientes y archivos de la administración, porque como ya advertimos, el artículo 209 señala que "en ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo", en el mismo párrafo donde existe tal expresión, también se establece lo siguiente:

*"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que*

> *legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda".*

Otro obstáculo, es de índole recaudatorio porque en el primer párrafo del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación se señala:

> *"A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que se soliciten".*

Razonablemente podemos advertir que el Contencioso Español es un proceso que no obstaculiza la prueba, lo que no podemos decir del Contencioso Mexicano.

Respecto a la Sentencia, en el Contencioso-Administrativo Español no se deja de resolver ninguna de las pretensiones deducidas por los recurrentes, cuestión que ha sido limitada en el Proceso Contencioso Administrativo de México. Asimismo, las Sentencias en el Contencioso Administrativo cuentan con la actuación activa de Jueces y Tribunales para hacer que se cumplan, es decir, es posible el cumplimiento forzoso ya que los Jueces y Tribunales cuentan con facultades para hacerlas cumplir aún coactivamente situación que no acontece en el Contencioso-Administrativo de México.

En primer término, señalaremos que el artículo 67 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España señala que:

> *"67.1.- La sentencia se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso".*

Con la reforma al Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1 de Enero de 2001, se modificó el artículo 237 generándose obscuridad en su interpretación.

Efectivamente, el primer párrafo del artículo 237 con redacción vigente hasta el 31 de Diciembre de 2000 señalaba:

> *"237.- Las Sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho "y examinaran todos y cada uno" de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios".*

A partir del 1 de Enero de 2001 el primer párrafo del artículo 237 dispone:

> *"237.- Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del acto que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios".*

Como se ve, la redacción actual señala en singular "La pretensión del actor" lo que genera en la vida práctica que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación), por naturaleza humana de sus miembros y por las cargas de trabajo sólo estudian en forma parcial alguna o algunas de las pretensiones, situación que incluso acontecía aún cuando con claridad la norma obligaba a estudiar todos y cada uno de los puntos controvertidos, tanto que por dicha practica contraria a la ley se emitió jurisprudencia por los Tribunales del Poder Judicial Federal; el H. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito[99] sustenta:

> *"J/13.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, LA OMISION DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DE ANALIZAR LA TOTALIDAD DE LOS AGRAVIOS EXPRESADOS, VIOLA EL ARTICULO 237 DEL. El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación señala que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Por tanto, cuando una Sala del Tribunal Fiscal de la*

[99] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo IX. Enero de 1999. Pág. 622".

*Federación, no estudia la totalidad de los agravios expresados, viola lo dispuesto en el artículo antes mencionado y, en vía de consecuencia las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues tal omisión deja en estado de indefensión al gobernado. Consecuentemente, lo que procede es que se otorgue el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada, para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente la sentencia reclamada, y con plenitud de jurisdicción emita otra en la que se analicen todos los argumentos propuestos".*

Actualmente, las Salas del mencionado tribunal, debido a la falta de claridad del precepto comentado, estudian el concepto de anulación o agravio que más sencillez ofrezca, incluso, ello es ilegal porque analizan cuestiones de forma cuando el segundo párrafo del mencionado artículo 237 indica que en primer lugar deben estudiarse las cuestiones de fondo.

En Sentencia de veinticinco de Septiembre de 2001 al juicio de nulidad 3315/00 promovido por Prodinox, S.A., la Segunda Sala Regional del Noreste del Tribunal Federal de Justicia

Fiscal y Administrativa considera en el último párrafo de la página 8 de dicha resolución lo siguiente:

> *"Al haber resultado fundados los agravios analizados en el Considerando Quinto del presente fallo, acorde a lo dispuesto por el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, se estima suficiente su análisis para proceder a declarar la nulidad de los actos impugnados, por lo que ésta juzgadora se abstiene de estudiar el resto de los conceptos de impugnación hechos valer, en razón de que no variarían el sentido de la presente sentencia".*

Es de resaltar que el artículo 237 aún de generar obscuridad en su primer párrafo, sigue estableciendo que deban estudiarse todas las cuestiones controvertidas pero el tribunal mencionado no acata debidamente dicha obligación.

El actual segundo párrafo del artículo 237 dispone:

> *"Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar*

*primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana".*

Por lo tanto, de un sano razonamiento, si en primer lugar deben estudiarse los vicios de fondo y todos ellos porque el párrafo antes transcrito señala en plural "deberá examinar primero "aquellos", entonces en segundo tercero, cuarto quinto etc...lugar deberá de examinar todas las demás causales por vicios de procedimiento o formales.

No debe pasar por inadvertido que el segundo párrafo del anterior artículo 237 es idéntico al segundo párrafo del actual y de él se desprende la obligación del estudio de todas y cada una de las cuestiones controvertidas aún de la obscuridad generada en beneficio de la holganza, por el primer párrafo del artículo referido tanto que en interpretación del mencionado segundo párrafo, en jurisprudencia establecida por el H. Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito[100], ha sustentado.

*"J/13 SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. PROCEDE SU REVOCACION ANTE LA FALTA DE ESTUDIO INTEGRAL DE LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN. De conformidad con lo establecido en el artículo 237, segundo*

[100] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo X. Octubre de 1999. Pag. 1219".

*párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la federación, deben analizar de manera preferente las causas de nulidad que pudieran llevar a determinar la nulidad lisa y llana y, luego, entrar al estudio de las que por omisiones de requisitos formales conduzcan a declarar la nulidad de la resolución impugnada para efectos, de manera que si deja de examinar éstas últimas, debe ordenarse la revocación de la resolución reclamada y, que se dicte una nueva en la que se atienda puntualmente a su estudio".*

Habiendo resaltado lo que considero más trascendente del Proceso Contencioso Administrativo Español con relación al nuestro nos permitimos ahora hacer un brevísimo estudio del Argentino.

## II.- EL PROCESO CONTENCIOSO EN ARGENTINA

En Argentina el Proceso Contencioso Administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Nación mediante la interposición de diversos medios de impugnación que

se permiten de acuerdo y en relación al tipo de acto administrativo, es posterior al Juicio Administrativo de Oficio.

En México, el llamado procedimiento oficioso, es la actividad realizada por la administración pública en ejercicio de sus facultades para verificar si se han cumplido o no las obligaciones a cargo de los particulares.

En materia tributaria, la Administración ejerce las llamadas facultades de fiscalización y del ejercicio de éstas debe ser notificado el particular revisado quien estará obligado a rendir los informes que le sean solicitados y exhibir los documentos que le sean requeridos.

La facultad revisora o fiscalizadora por excelencia y que además es la misma establecida y reconocida en el artículo 16 Constitucional es el cateo en su modalidad de visita domiciliaria; pero, el Código Fiscal también permite la llamada revisión de escritorio o gabinete.

En cada una de las revisiones, el Código Fiscal establece que se le debe otorgar cuando menos un plazo de 20 días al particular para que ofrezca pruebas que desvirtúen lo circunstanciado en el última acta parcial cuando es visita domiciliaria o en el oficio de observaciones cuando es revisión de gabinete, pero no constituye instancia y no se permite la expresión

de agravios porque ninguno de los actos que se objetan tiene el carácter de resolución final.

En Argentina, el procedimiento de oficio, se inicia mediante una vista de las actuaciones administrativas que un "juez" administrativo le da al sujeto pasivo.

J.M. Martín[101] nos ilustra al respecto y nos dice: "El procedimiento de determinación de oficio se inicia mediante una vista de las actuaciones, que el juez administrativo le da al sujeto pasivo de la obligación tributaria con la finalidad de que éste pueda ejercer su derecho de defensa.

Las actuaciones administrativas están integradas por toda la documentación emanada del propio contribuyente y de la Dirección General Impositiva, recopilada por los funcionarios de ésta a cuyo cargo está la inspección y verificación de aquellos sujetos pasivos, como también de los responsables tributarios.

Junto con esa documentación, el juez administrativo debe establecer concretamente cuáles son los cargos y la impugnaciones que se formulan al sujeto pasivo, y comunicarle el fundamento de ellas, a efecto de que formule su descargo y ofrezca las pruebas inherentes a su derecho. La determinación particularizada de los cargos y su correspondiente fundamentación son requisitos esenciales, que atañen a la propia

---

[101] "J.M. Martín y G.F. Rodríguez Usé. Derecho Tributario Procesal. De Palma 1987. Argentina Págs. 1611".

validez del procedimiento. En efecto: de no circunscribir los puntos en cuestión, el sujeto pasivo no podría ejercer con eficacia su derecho de defensas y estaría siempre expuesto a nuevas impugnaciones, las cuales, aunque fueran falaces, él ya no podría refutar.

El Contribuyente o responsable tiene quince días para formular su descargo y ofrecer las pruebas inherentes a su derecho. Durante ese plazo, las actuaciones administrativas deben estar a disposición de aquél o de sus representantes, para que tomen acabado conocimiento de todos los antecedentes que obren en poder de la dirección, a los efectos de llevar a cabo la determinación de oficio.

El sujeto pasivo puede solicitar la prórroga del plazo para contestar la vista, por un nuevo lapso de quince días.

En dicho procedimiento son admisibles, además, Informes, Pruebas Testimoniales, Periciales, Documentales, de Reconocimiento Judicial y aún cuando en él la prueba confesional tiene escasa relevancia, el artículo 59 del decreto 1759/72 dispone que "Sin perjuicio de lo que establecieren las normas relativas a la potestad correctiva o disciplinaria de la Administración, no serán citados a presentar confesión la parte interesada ni los agentes públicos, pero estos últimos podrán ser ofrecidos por el administrado como testigos, informantes o peritos. No obstante continúa diciendo el artículo 59 "la confesión voluntaria" tendrá sin

embargo los alcances que resulten de los artículos 423, 424 y 425 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Una vez finalizado el período probatorio fijado por el juez administrativo; acumuladas al expediente administrativo las pruebas del contribuyente y producidas las eventuales medidas para mejor proveer, aquél dictará resolución fundada, en la cual, según el artículo 224 de la ley 11.683, determinará el tributo e intimará su pago dentro del plazo de quince días.

Si transcurren noventa días desde la contestación de la vista, o del vencimiento del plazo para tal acto, sin que se dicte la correspondiente resolución, el contribuyente o responsable solidario podrá pedir pronto despacho.

Transcurridos otros treinta días desde tal requerimiento sin que se pronuncie el juez administrativo, caducará el procedimiento – según el artículo 24 de la Ley 11.683, manteniéndose únicamente la validez de las actuaciones administrativas realizadas".

De acuerdo al artículo 78 de la Ley 11.683 el contribuyente puede optar – en forma excluyente – por impugnar la determinación del juez administrativo por medio del recurso de reconsideración ante la Dirección General impositiva o en el recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Nación.

El recurso de reconsideración sigue siendo parte de la esfera oficiosa pero la apelación es parte del proceso contencioso.

Es visible que en Argentina el derecho a la defensa plena es respetado desde la fase oficiosa mientras que en México en la misma parte contenciosa existe demerito a que prospere el juicio y a la capacidad probatoria.

Como ya se señaló, el recurso de apelación en contra de las resoluciones derivadas del procedimiento oficioso es competencia del Tribunal Fiscal de la Nación y a través de él se impugnan las resoluciones de la Dirección General impositiva que determinan impuestos y sus accesorios, imponen sanciones y las que ajustan quebrantos.

El recurso debe ser interpuesto por escrito ante el Tribunal Fiscal dentro de los quince días de notificación de la resolución administrativa.

Es interesante conocer que la actividad jurisdiccional se inicia con un recurso y no con una demanda, porque precisamente la determinación a cargo del particular la generó un procedimiento oficioso veintilado por un "juez" administrativo, es decir, en Argentina, aún en forma oficiosa, un juez que está integrado a la autoridad ejecutiva es el que emplaza a los particulares y la resolución que es de índole administrativo

será impugnable en un recurso como lo es el de apelación, es decir, que los particulares son oídos y vencidos en juicio aún cuando ese juicio es parte de la actividad oficiosa de la autoridad administrativa.

J.M. Martín[102] nos dice que "por la aplicación del principio de informalidad a favor del administrado, en caso de haber defectos formales en la presentación del recurso, no se rechaza in limine, sino que el vocal instructor debe intimar al recurrente para que los subsane, bajo apercibimiento de tenerlo por no presentado y que uno de dichos requisitos formales del escrito es el de la firma del letrado del apelante o del propio apelante".

Mi referencia a lo anterior es resaltar que en el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación (México), la falta de firma de cualquier promoción es decir incluso de la demanda genera que en forma inmediata se le tenga por no interpuesta, es decir, que ante tal omisión no existe requerimiento previo; efectivamente el artículo aquí comentado señala:

> *"199.- Toda promoción deberá estar firmada por quien la formule y sin este requisito se tendrá por no presentada..."*

[102] "J.M. Martín. Op. Cit. Pág. 254".

J.M.Martín[103] también nos señala "que entre los efectos de la interposición del recurso, es que conforme al artículo 134 de la ley 11.683 se suspende la intimación del pago restándole ejecutoriedad a la resolución administrativa"

En México la simple interposición de la demanda no suspende la ejecución de la resolución, es necesario otorgar caución y acreditar la interposición de la demanda tramitando la suspensión de la ejecución ante la propia autoridad administrativa y sólo si la autoridad aún de que se cumpla con el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, no suspende la ejecución habrá la necesidad de tramitar incidente de suspensión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a los artículos 227 y 228 del propio Código.

J.M. Martín[104] también nos dice que "en el proceso jurisdiccional tributario rige el principio de libertad probatoria, con la finalidad de dotarlo de la flexibilidad suficiente para las más efectiva búsqueda de la verdad material. Por ello, la producción de la prueba debe ser tramitada privadamente entre las partes o sus representantes, y su resultado se incorpora al proceso. El vocal instructor sólo tiene una función auxiliar, de asistencia, control y vigilancia, para allanar los inconvenientes que se opongan a su realización, emplazar a quienes sean remisos, y

[103] "J.M. Martín. Op. Cit. Pág. 255".
[104] "J.M. Martín. Op. Cit. Págs. 267 y 268".

ordenar, incluso, la comparecencia de los contumaces por la fuerza pública".

En México, no existe la posibilidad de la fuerza pública en contra de los contumaces, aún cuando en caso de que las autoridades no cumplieran con el requerimiento de exhibir documentales se genera la presunción de validez de los hechos que tengan relación con los documentos omitidos en su remisión, conforme lo que dispone el artículo 233 del Código Fiscal de la Federación.

En Argentina, existe también, el recurso de apelación contra las resoluciones denegatorias de repetición, es decir en los casos en que los contribuyentes pretendan repetir tributos y sus accesorios pagados espontáneamente. Dicho recurso se interpone contra la resolución denegatoria dictada por la administración.

También existe la demanda o acción de repetición contra resoluciones dictadas en un procedimiento de determinación de oficio.

Así mismo, existe el Recurso de Retardo que se trata de un recurso de repetición por denegatoria ficta.

J.M. Martín[105] nos señala que "la jurisprudencia se ha manifestado por la "Informalidad" en lo relativo al reclamo de repetición, por lo cual dicha presentación es válida aunque no se la titule "recurso o reclamo de repetición", en la medida en que de su propio contenido surja clara la intención del contribuyente de obtener la devolución de tributos pagados".

Como se ha observado, en argentina aún cuando la autoridad tiene facultades de imperio, su derecho de actio, (acción) está supeditado a ejercerlo ante un juez y será dicho juez el que ordene el emplazamiento del particular, para que el particular pueda ejercer su derecho de contradicción(excepción), teniendo acceso pleno a los medios probatorios.

En México, en una interpretación sui generis, la Corte ha considerado que en México, en materia impositiva la garantía de previo juicio es diferente a otras materias legales, sin embargo, en nuestro criterio, el artículo 14 Constitucional no señala expresamente dicha excepción y tampoco exista ni el más mínimo indicio del trato excepcional que aduce la H. Suprema Corte en sus tesis de jurisprudencia.

Efectivamente en jurisprudencia 79, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación[106] ha interpretado el caso de excepción de la siguiente forma:

---

[105] "J M. Martín. Op. Cit. Pág. 285".

[106] ""Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Apéndice 1995. Tomo I. Parte SCJN. Tesis 79. Pág. 93".

*"AUDIENCIA, GARANTIA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, 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".*

Diferimos en cuanto a que se pretenda un espíritu que no se adecua al cuerpo al cual quieren desprendérselo. El artículo 14 Constitucional es una garantía y de su contenido o reglamentación sólo pueden derivar preceptos que resguarden la o las garantías que dicha garantía establece.

Hay Contradicción de principios racionales en la aseveración de la Corte, al postergar la garantía de audiencia a momentos posteriores a la determinación tributaria.

Como insistimos, las disposiciones secundarias de cualquier nivel y materia, no pueden válidamente establecer supuestos que contradigan a las disposiciones Constitucionales y desprender en forma forzada un espíritu que no es el del artículo 14 Constitucional, lo sostenido por la H. Suprema Corte sólo es un criterio económico político nunca jurídico en sentido estricto.

La posibilidad del juicio previo existe y como ejemplo, el sistema Argentino.

El artículo 14 es en forma pura y simple una garantía de justicia y no expresa excepciones por lo que donde la ley no distingue no se debe distinguir; el único espíritu de dicha

norma es en específico el otorgamiento pleno de garantías, nunca de atributos excepcionales a la autoridad, porque atribuir al artículo 14 Constitucional el espíritu de que en materia impositiva la audiencia o juicio previo es y debe ser posterior es equívocamente afirmar QUE EL ARTICULO 14 CONTIENE ATRIBUCIONES EXCEPCIONALES A FAVOR DE LAS AUTORIDADES, cuando contrario a dicha contradicción de principios racionales, el artículo 14 Constitucional es un límite a los excesos que pudiera tener la autoridad, porque sin discusión válida, el artículo 14 es una garantía de los ciudadanos elevada a rango constitucional, se encuentra en el cuerpo de normas fundantes del sistema normativo mexicano.

Afortunadamente y a pesar del criterio que en materia de determinación impositiva tiene la H. Suprema Corte, en lo relativo al juicio previo, en el aspecto de las formalidades y que debe entenderse por formalidades de procedimiento, determina que serán las que garanticen que el particular sea efectivamente oído y vencido, que exista la verdadera posibilidad de ejercer la defensa y la oportunidad plena de ofrecer y desahogar pruebas, así como la emisión de la sentencia o resoluciones.

Pero en el Proceso Contencioso Administrativo Mexicano no existe el respeto pleno al artículo 14 Constitucional como lo veremos en el siguiente capítulo.

Lo que queremos resaltar en esta parte, es que el proceso Contencioso-Administativo Argentino aún cuando no es perfecto es menos rigorista que el Contencioso-Administrativo de México y que en Argentina se respeta también el principio de Justicia expedita.

# CAPITULO QUINTO

# ANTINOMIAS DEL PROCESO CONTENCIOSO

## I.- ANTINOMIA

Como recordamos, en el Capítulo Segundo se señaló que la situación de las normas incompatibles entre sí es una dificultad tradicional, a la cual se han enfrentado los juristas de todos los tiempos, y tiene una denominación propia característica, Antinomia.

El Diccionario de la Lengua Española[107] nos da la siguiente definición:

> *"Antonomia.- Contradicción entre dos preceptos legales. Contradicción entre dos principios racionales".*

Para resolver los conflictos entre normas legales provenientes de la misma fuente se debe establecer si son de igual o distinta jerarquía y la antigüedad de ellas, en el caso de normas de distinta jerarquía prevalecerá siempre la de mayor jerarquía.

---

[107] "Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Madrid. Espasa Calpe. 2001. Pág. 167".

Para Ricardo Guastini "los métodos o criterios de solución de las antinomias, pueden ser:

a).- El criterio de especialidad (Ley especial deroga ley general);

b).- El criterio cronológico (norma posterior abroga a la anterior);

c).- El criterio jerárquico (Ley superior inválida ley inferior).

En todos los casos, conforme al criterio de jerarquía, en nuestro país, la norma Constitucional inválida a la norma inferior puesto que los criterios de cronología o especialidad no prevalecen sobre la jerarquía de la norma Constitucional.

Norberto Bobbio afirma que una regla que se refiere a las normas de un ordenamiento jurídico, como la prohibición de las antinomias, no puede estar dirigida sino a quienes tienen que ver en la producción y en la aplicación de las normas, en particular al legislador que es el productor por excelencia y al juez que es el aplicador por excelencia. Dirigida la prohibición a los creadores de las normas diría así: "No debéis crear normas que sean incompatibles con otras normas del sistema". Dirigida a los aplicadores, la prohibición asumiría otra forma "Si encontráis antinomia debéis eliminarlas".

Como lo anotamos en el capítulo segundo, la Constitución Mexicana dispone su supremacía expresamente en el artículo 133 ello hace que el contenido de sus preceptos tenga mayor jerarquía en el sistema de normas nacional, pero no sólo tal supremacía puede derivar del contenido del mencionado artículo, ya que además, en él se señala el mandato al legislador de evitar hacer normas que la contravengan así como la obligación a cargo de los jueces de eliminar las antinomias ya que como podrá observarse tal precepto establece en su primera parte lo siguiente:

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

Como se observa, es imperativo que tanto las leyes del Congreso que emanen de la propia Constitución, como los tratados que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado, están condicionadas a estar de acuerdo con la propia Constitución, entonces existe la prohibición a cargo del legislador de crear leyes o tratados incompatibles con la ley fundamental.

Así mismo, la segunda parte del artículo 133 dispone:

> *Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".*

Es decir que al dirigirse a los jueces les impone la obligación de eliminar el uso de las disposiciones secundarias o comunes que sean antinomias.

Lo anterior determina que la apreciación de Norberto Bobbio es acorde al mandato constitucional en el cual no sólo se establece la Supremacía si no además la expresa prohibición de legislar a crear leyes antinomicas, como la obligación de juzgar omitiendo aplicar leyes antinomicas.

En el Título VI del Código Fiscal de la Federación existen preceptos que son incompatibles con el mandato constitucional, es decir, el legislador ordinario creó disposiciones antinomicas que por consiguiente deben invalidarse.

En dichas disposiciones se rompe con el esquema señalado principalmente para el proceso debido contemplado en el

artículo 14 Constitucional, como con los principios contenidos en su artículo 17.

Efectivamente en los artículos 199 y 208 del Código Fiscal de la Federación se crean formalismos excesivos que impiden no sólo el acceso al juicio sino al proceso.

En el artículo 213 en relación al 208 se genera desigualdad de las partes en la que las consecuencias nocivas sólo son en contra o a cargo de los particulares.

En los artículos 209 y 233 se establecen formalismos extremos que entorpecen o impiden la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, en todos los casos en los cuales el particular sea el interesado en obtener documentos probatorios que estén en poder de las autoridades.

Por su parte el artículo 248 genera que el Proceso Contencioso Administrativo sea de dos instancias para la autoridad y sólo de una para el particular, ello en detrimento del principio de igualdad de las partes.

Antes de analizar cada una de las disposiciones mencionadas para establecer la existencia de la antinomia que cada una constituye, debemos tener presente que el artículo 14 Constitucional es el establecimiento de garantías y por ello es o

sería contradicción de principios racionales (Antinomia) suponer o interpretar que al exigir formalidades esenciales, éstas deban establecerse para hacer difícil a los ciudadanos el acceso al proceso, la desigualdad de las partes en el, la imposibilidad de tener oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, como la imposibilidad de obtener una sentencia.

Por ello, recordemos que la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 47/95[108] ha dejado claramente establecido que las formalidades esenciales del procedimiento conforme al artículo 14 Constitucional son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo.

> *"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.- La garantía de audiencia establecida en el artículo 14 Constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, la libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones,*

[108] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Diciembre de 1995. Página 133".

*la de que en el juicio que se siga "se cumplas las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos; 1).- La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2).- La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3).- La oportunidad de alegar; 4).- El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.* ***De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado".***

Como observamos, al emitir dicha jurisprudencia, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación está evitando que haya contradicción de principios racionales que generen o puedan generar preceptos que a su vez resulten contradictorios al artículo 14 Constitucional, porque interpreta que de una norma de garantías individuales solo deriven formalismos tendientes a que la garantía o garantías sean respetadas.

## ARTICULO 199

Dicho precepto genera una consecuencia trascendental e inusitada al disponer el desechamiento inmediato de las promociones cuando éstas carecen de firma, pues establece específicamente que:

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

Recordemos que si las formalidades deben crearse por el legislador para garantizar el acceso al proceso, entonces no existe por parte del legislador el respeto a los artículos 14 y 133 de la Constitución Política Mexicana.

Debe tomarse en cuenta, que el particular afectado por un acto fiscal o administrativo no ha sido oído y vencido en juicio, es decir, que las autoridades no están obligadas a agotar juicio alguno para poder imponer cargas a los particulares y que en estos casos la garantía de audiencia se da en diversa forma a aquella en la cual un particular exige a otro una prestación o una contra prestación en la cual el particular a quien se le

reclama o exige solo puede ser molestado o privado siempre y cuando haya sido emplazado, es decir oído y vencido.

En cambio en los casos de afectación por acto o resolución de autoridad fiscal o administrativa ya existiendo la afectación es el particular a quien está a cargo la promoción de su defensa para ser oído y vencido en juicio y por ello lo excesivo del artículo 199 resulta antinomia del artículo 14 Constitucional.

Efectivamente, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis de Jurisprudencia 79[109] hace referencia a la diferencia que hay respecto a la Garantía de Audiencia tratándose de materia impositiva y dice:

*JURISPRUDENCIA 79*

*"AUDIENCIA, GARANTIA DE. EN MATERIA IMPOSITIVA, NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA. Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los*

[109] "Apéndice de 1995, Tomo I. Parte SCJN. Página 93. Tesis 79".

*causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y cobro correspondiente y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho a combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, 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".*

Como se observa, si se considera que la garantía de audiencia debe asegurarse con el otorgamiento a los causantes del derecho a combatir los actos impositivos sería irracional que un derecho como es el de defensa que consagra como garantía una norma constitucional como es el artículo 14 se restringiera con extremo formalismo y con consecuencias trascendentales e

inusitadas que impidieran el ejercicio efectivo de la garantía de audiencia a través del derecho de defensa.

Habrá quien se oponga a nuestro criterio, argumentando que la firma en los procesos escritos es el signo inequívoco de la manifestación de la voluntad y del ejercicio de los derechos procesales y que de ninguna manera se le puede considerar como una formalidad, sin embargo el mismo cuerpo normativo contiene disposiciones que hacen ver que la omisión de tal requisito no debe generar consecuencias insalvables.

En primer lugar hay que recordar que existe como opción, la de impugnar los actos administrativos impositivos, a través del recurso de revocación o acudir directamente al proceso contencioso administrativo, porque así se establece en los artículos 120 y 125 del propio Código Fiscal de la Federación.

Efectivamente el artículo 120 establece en su parte conducente lo siguiente:

> *"La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación".*

En su parte conducente el artículo 125 dispone:

*"El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación".*

Ahora bien, en caso de la promoción del recurso administrativo de revocación, el escrito en el cual se interponga deberá cumplir los requisitos que se establece en el artículo 122 y además los que se señalan en el artículo 18, porque el primer párrafo del artículo 122 se remite a este precepto.

Uno de los requisitos que se deben cumplir conforme al artículo 18, en cuanto a la promoción del recurso de revocación, es que el escrito debe contener la firma del interesado, sin embargo el artículo 18 prevé que la falta de tal requisito o "formalidad", implica que el omisor sea requerido para que subsane la omisión; efectivamente el artículo 122 en su primer párrafo señala:

*"El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este código y señalar además".*

Es claro que el artículo 18 señala los requisitos que deben de cumplirse en cualquier tipo de promoción que se haga

ante las autoridades fiscales y la omisión de esos requisitos se cumplimentará conforme al propio artículo 18. En cuanto a los diversos requisitos establecidos por el artículo 122 esos se cumplimentarán conforme a lo establecido en el artículo 122.

Por lo anterior, si el artículo 18 establece en su primer párrafo que:

> *"Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello".*

Luego establece en su penúltimo párrafo que:

> *"Cuando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido".*

Entonces, cuando un escrito de recurso de revocación se encuentre sin firma, tendrá que efectuarse la prevención que establece el propio artículo 18.

Es decir, el mismo legislador, en un mismo cuerpo de normas, da trato diverso a medios de impugnación optativos y en los que se puede combatir los mismos actos o resoluciones de la autoridad administrativa.

No existe una explicación razonable de por qué prevalece tal diferencia respecto a disposiciones legales de un cuerpo normativo que proviene del mismo legislador y se contiene en el mismo cuerpo normativo, más sin embargo, existe y realmente es injustificado que en el artículo 199 el formalismo se extreme a que sin prevención se tenga por no presentada cualquier promoción incluyendo el escrito inicial de demanda, constituyendo una verdadera contradicción no sólo a las disposiciones de su mismo nivel sino a las de superior jerarquía como las sustentadas en el principio de juicio previo que categóricamente se contiene en el artículo 14 Constitucional, para que las formalidades en todo caso faciliten que prospere el juicio, es decir que el gobernado sea oído y vencido, que tenga oportunidad de defenderse, que tenga la oportunidad de probar sus manifestaciones.

El Poder Judicial Federal en fallo emitido por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, al resolver el amparo 685/96[110] ha sostenido como tesis respecto a dicha situación la siguiente:

---

[110] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V. Febrero de 1997. Página 721. Tesis VI.2o.82".

*"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. FALTA DE FIRMA EN LAS PROMOCIONES PRESENTADAS EN EL JUICIO(INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 199 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION). Conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitirse la jurisprudencia 53/96, publicada en la página 5 del Tomo IV, correspondiente a mes de Octubre de 1996, del Semanario Judicial de la Federación, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional, consistente en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa mediante un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, contra actos privativos de bienes y derechos jurídicamente tutelados, de lo que se concluye que las formalidades esenciales del procedimiento son aquellas que resultan necesarias e indispensables para garantizar una adecuada y oportuna defensa frente al acto privativo, de tal suerte que su omisión o infracción*

*produzcan de alguna manera indefensión al afectado o lo coloquen en una situación que afecte gravemente su defensa. En tal virtud, el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que en los casos en que el autor de un escrito no sepa o no pueda firmar deberá imprimir su huella digital en el escrito de que se trate, misma que será acompañada de otra persona a su ruego, y que sin esta condición no podrá tenerse por presentada su promoción, establece una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que pueda incurrir el promovente por no lograr que otra persona a su ruego firme acompañando la huella digital del mismo, en el escrito que éste presente ante la autoridad que conozca o pudiera conocer del juicio contencioso administrativo, y contraría la naturaleza del juicio mencionado, el cual debe proporcionar las condiciones que faciliten al gobernado aportar los elementos en que se funda para sostener la ilegalidad de la resolución administrativa, pues impide al particular regularizar su*

*escrito, a través de la figura de la prevención que constituye una forma procesal elemental de defensa para el gobernado, que impera en la mayoría de las legislaciones, incluída la fiscal(artículo 325, primer párrafo del Código Federal de Procedimientos Civiles; artículo 146 de la Ley de Amparo, artículo 208 segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, etc.)¸y por ende infringe la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 del Pacto Federal".*

Como se advierte, entre el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación y el artículo 14 Constitucional existe una antinomia de jerarquía, por lo que la norma que debe prevalecer es la de superior grado y en relación a ello en el artículo 199 se debe de incluir una prevención como la contenida en el artículo 18 del propio Código Fiscal de la Federación. Proponemos que en su caso debería eliminarse dicha antinomia con al modificación de dicho precepto para que estableciera:

*"199.- Toda Promoción deberá estar firmada por quien la formule, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimiría su*

*huella digital y firmará otra persona a su ruego.*

Cuando las promociones carezcan de firma el magistrado instructor requerirá al omiso para que en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que surta efectos la notificación del requerimiento subsane la omisión con el apercibimiento de que si no cumple se le tendrá por no presentada".

## II.- ARTICULO 207

Dicho precepto rompe con el principio de igualdad de las partes por las siguientes causas.

Porque mientras los particulares cuentan con el término genérico de cuarenta y cinco días para interponer su demanda, dicho precepto establece que cuando la demanda deba ser interpuesta por la autoridad en calidad de actora, el término será de cinco años.

No debe perderse de vista que cuando la autoridad es parte actora, la contestación que efectúe el particular deberá hacerla, y solamente dentro de los cuarenta y cinco días, es decir, si un particular es parte actora cuenta sólo con cuarenta y cinco

días para demandar y la autoridad para contestar con el mismo término; pero cuando la autoridad es parte actora contará con un término de cinco años para interponer la demanda y el particular demandado solo tendrá cuarenta y cinco días para contestar; tampoco debe perderse de vista que la autoridad contó con cinco años y en algunos casos hasta diez para ejercer sus facultades fiscalizadoras y concluir con un acto o resolución administrativa, por lo que es evidente la desigualdad o desproporción que existe respecto al particular frente a la autoridad administrativa.

Bajo ninguna condición se podrá justificar tratos tan diferentes.

El principio de igualdad de las partes en proceso, se encuentra positivado en la legislación mexicana y se le reconoce plenamente en el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Civiles el que en su parte conducente expresa:

> *"Las relaciones recíprocas de las partes, dentro del proceso, con su respectivas facultades y obligaciones, así como los términos, recursos y toda clase de medios que este código concede para hacer valer, los contendientes, sus pretensiones en el litigio, no pueden sufrir modificación en ningún sentido, por virtud de leyes o estatutos relativos*

*al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada. En todo caso, debe observarse la norma tutelar de la igualdad de las partes dentro del proceso, de manera tal que su curso fuera el mismo aunque se invirtieran los papeles de los litigantes".*

No puede pretextarse entonces que por el hecho de que en el proceso contencioso administrativo intervenga como parte o una de las partes en él un ente con el carácter de autoridad, que por ello deban existir diferencias procesales, pues precisamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, reconoce que los órganos de la administración pública, pueden ser actores en juicio o pueden ser llamados a proceso y que al ser llamados a proceso tendrán la misma calidad que su contraparte, ya que ni su modo de ser o el estatuto especial que la rige modificará los medios o términos procesales sino que en todo caso lo que rige es el principio de la igualdad de las partes en proceso.

El artículo 207 es una antinomia no sólo porque las formalidades son alteradas en beneficio de quien de por sí al ejercer sus facultades de imperio ya tiene una superioridad ante los gobernados, diferencia que en el proceso no debe prevalecer, y dicha antinomia se genera en relación al artículo 39 Constitucional, puesto que el legislador ordinario al establecer tal desigualdad

procesal que le otorga ventaja desproporcionada a las autoridades sólo por serlo, lleva a cabo actos en perjuicio de los gobernados.

Efectivamente, el artículo 39 de nuestra Constitución Federal establece en su parte conducente que:

*"Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".*

No debe perderse de vista que como ya advertimos, el artículo 133 no sólo establece el principio de supremacía constitucional pues además determina categóricamente que el legislador, debe ajustar las disposiciones secundarias a los principios regulados en las normas constitucionales.

Por ende, si el Poder Legislativo es un poder público y se instituye para beneficio de los gobernados, entonces no es congruente que al instituirse para el beneficio de los gobernados emita leyes en beneficio de los órganos de gobierno, como las leyes procesales que en todo caso deben de emitirse en beneficio de los particulares porque ellos son el pueblo del que dimana realmente el poder, y las leyes en general como las procesales en particular no deben poner a los ciudadanos en desventaja frente a los órganos de gobierno.

El artículo 39 también es una garantía constitucional a la que indudablemente no se ajusta el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Existe el criterio de la H. Suprema Corte que señala que la igualdad sólo se rompe cuando se quita a una parte algo que se le concede a la otra y que el hecho de que las autoridades tenga cinco años para interponer la demanda cuando solicite la nulidad de una resolución administrativa favorable a los particulares no constituye impedir el acceso de los particulares porque ellos podrán contestar.

Efectivamente la Segunda Sala de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

> "[11] *JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (JUICIO DE LESIVIDAD). LOS TERMINOS QUE ESTABLECE EL ARTICULO 207 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION PARA PROMOVERLO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. Cuando la autoridad hacendaria se percata de que una resolución fiscal dictada a favor de un contribuyente es, a*

---

[11] "Segunda Sala H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 873/2000. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII. Mayo de 2001. Tesis XLVIII/2001. Página 456".

*su parecer, indebida y lesiva para el fisco, no puede revocarla válidamente por sí y ante sí, ni tampoco puede hacer gestión directa ante el particular para exigirle el reembolso que resulte, sino que para ello debe promover el juicio contencioso administrativo de anulación o lesividad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación). Ahora bien, el hecho de que el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación otorgue a la autoridad fiscal untérmino de cinco años para promover el referido juicio y al particular sólo le conceda el término de cuarenta y cinco días, no viola el principio de igualdad procesal. Ello es así, porque el mencionado principio se infringe sí a una de las partes se le concede lo que se niega a la otra, por ejemplo, que al actor se le permitiera enjuiciar, probar o alegar y al demandado no, o viceversa; pero dicho principio no puede considerarse transgredido porque no se tenga exactamente el mismo término para ejercitar un derecho, pues no se*

*pretende una igualdad numérica sino una razonable igualdad de posibilidades para el ejercicio de la acción y de la defensa; además, la circunstancia de que se otorgue a la autoridad un término más amplio para promover el juicio de nulidad, en contra de una resolución favorable al particular, se justifica en atención al cúmulo de resoluciones que se emiten y al tiempo que tarda la autoridad en advertir la lesión al interés público, y porque aquélla defiende el patrimonio de la colectividad, que es indispensable para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos a que está obligado el Estado, mientras que el particular defiende un patrimonio propio que le sirve para fines personales. Debe agregarse que la igualdad procesal en el juicio contencioso administrativo se corrobora con el texto de los artículos 212, 213, 214, 230 y 235 del Código Fiscal de la Federación, ya que de su contenido se infiere la posibilidad que tiene el particular de conocer la demanda instaurada en su contra, las pruebas aportadas por la*

*autoridad actora, así como la oportunidad de contestar la demanda e impugnar dichas pruebas. Finalmente cabe señalar que si se aceptara que las autoridades hacendarias sólo tuvieran cuarenta y cinco días para promover la demanda de nulidad, vencido este término la resolución quedaría firme por consentimiento tácito, con lo cual se volvería nugatorio el plazo prescritorio de cinco años que tiene el fisco para exigir el crédito fiscal".*

Consideramos que la Corte no parece advertir que cuando el demandado es un particular el término para efectuar la contestación no es de cinco años sino de cuarenta y cinco días entonces no hay igualdad en el término porque el término para contestar tanto a cargo de la autoridad en su calidad de demandada, o del particular cuando él sea el demandado es invariable, pero el de demandar es especial y extenso para la autoridad y limitado para los particulares, por ende, la Corte es parcial en la interpretación que hace a los preceptos legales, sin que se pierda de vista que el principio de igualdad procesal bien reconocido y positivado en el comentado artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Civiles tiene como nota a resaltar el establecimiento de que ni los términos ni los medios deberán modificarse sólo porque se inviertan los papeles de los litigantes,

sin embargo en nuestro país, el modo de ser y de funcionar de la autoridad opera en detrimento absoluto de los particulares.

La solución ante la referida antinomia es que se estableciera en todos los casos, igual término para todos los sujetos del proceso.

En España, las autoridades cuentan con término idéntico que el de los particulares, claro que dicho término iniciará en su cómputo cuando se haya emitido el dictamen respectivo de lesividad por lo cual como solución al problema mexicano pudiese tomarse en su modelo al que la legislación reguladora del contencioso establece en España , esto es, que en México se estableciera que la autoridad tiene cierto tiempo para emitir un dictamen de lesividad y a partir de la emisión de dicho dictamen el de cuarenta y cinco días para interponer la demanda respectiva.

## III.- ARTICULO 208

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación a partir de su reforma vigente desde el 1 de Enero de 1990 no establecía la prevención ante cualquier omisión a los datos que en dicho precepto se exigían y por ende cuando la parte actora omitía alguno de ellos permitía que el Magistrado Instructor sin prevención alguna de por medio, tuviere por no presentada la demanda .

Dicho precepto ha constituído y constituye una antinomia.

En las diversas modificaciones y reformas que se han efectuado al referido artículo 208, se ha mantenido la figura del desechamiento, como parte de su contenido, o que se tenga por no interpuesta la demanda cuando se omite la cita de algunos de los datos que se exigen en el cuerpo de la demanda.

Como podremos observar de la cita que se hará más adelante a diversas redacciones que ha contenido dicho precepto, originalmente si se contenía el previo apercibimiento, pero a partir de la reforma de 1990, aún cuando se le ha declarado inconstitucional, se mantiene en él la consecuencia que ha constituido la base por la cual se establece que no es acorde con los artículos 14 y 17 Constitucionales.

El Poder Judicial Federal ha establecido diversas jurisprudencias y tal parece que las reformas que sufre el mencionado artículo 208 son para que a su vez deje de tener valor la declaratoria de inconstitucionalidad que existe sobre él, sin embargo, esencialmente las jurisprudencias continúan siendo criterios adecuados para establecer que tal precepto no es acorde a las directrices del sistema de normas Mexicano.

Las mencionadas jurisprudencias son las que a continuación se transcriben:

JURISPRUDENCIA 8/96[112]

*"DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO, DEL CODIFO 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, III 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 al gobernado un eficaz medio de defensa en contra de los actos y autoridades administrativas a través de un proceso sencillo en el que el afectado pueda hacer sus planteamientos y aportar sus pruebas sin mayores formalidades, a fin*

[112] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III. Febrero de 1996. Página 14".

*de acreditar la ilegalidad del acto administrativo que la autoridad puede preparar durante muchos años y que goza de una presunción legal de validez, sino además porque el 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 puede 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.*

*Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*JURISPRUDENCIA J/7.*[113]

*"DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. DESECHAMIENTO. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 208, ULTIMO PARRAFO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1994. El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, último párrafo vigente hasta el 31 de Diciembre de 1994, al disponer que cuando se omitan los datos previstos, en la fracción I, entre otros el domicilio fiscal, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, está determinando una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que puede incurrir el demandante y con la cual le impide defenderse, alegar y probar lo que a su derecho convenga, así como obtener el dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas y se aparta de los principios fundamentales garantizados a través del debido proceso legal y viola el artículo 14 Constitucional, pues está*

[113] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IV. Agosto de 1996. Página 409".

*determinando una consecuencia que no guarda proporción con la omisión formal en que pueda incurrir el demandante, rompiendo el equilibrio entre las partes e impidiendo al gobernado alegar y probar en contra del acto de autoridad administrativo, dejándolo así en estado de indefensión, por eliminar la prevención que constituye una forma procesal elemental de defensa y oportunidad para el adecuado ejercicio de los derechos del gobernado. Por ello, tal precepto viola las formalidades esenciales del procedimiento, como parte integrante de la garantía de audiencia consagrada en el citado precepto constitucional. No es obstáculo para la anterior conclusión el que pudiera argumentarse que dicha reglamentación en el aspecto que nos ocupa, obedece a la pretensión del legislador de abreviar el procedimiento para lograr una justicia pronta y expedita, como lo exige el artículo 17 Constitucional, porque dicho principio no justifica el establecimiento de una disposición secundaria violatoria de otra,*

*pues la celeridad en la impartición de justicia debe de obtenerse a través de procedimientos que garanticen una efectiva defensa. Si tal celeridad pretende lograrse ante medidas que obstaculicen e impidan defenderse previamente a un acto privativo, se violaría la garantía de audiencia, no obstante que ésta y la garantía de justicia pronta y expedita deben conjugarse y, por lo mismo respetarse en cualquier procedimiento.*

*Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.*

Las notas específicas que se advierte en las jurisprudencias citadas son las siguientes:

**a.-** Que las formalidades esenciales de un procedimiento serán aquellas que faciliten el acceso al medio de defensa y que éste prospere.

**b.-** Que las formalidades esenciales del procedimiento eliminen los obstáculos que impidan al gobernado probar sus pretensiones, es decir, el respeto al principio o garantía

de justicia rápida y expedita que señala el artículo 17 Constitucional.

**c.-** Que las formalidades esenciales del procedimiento en materia contencioso administrativa determinen un juicio sencillo carente de obstáculos en perjuicio del gobernado, aquí también se observa que debe imperar el principio Constitucional de Justicia pronta y expedita es decir libre de obstáculos.

Actualmente el artículo 208 mantiene como consecuencia extrema el que si en la demanda no se citan los datos que se establecen en las fracciones I y II el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda.

El artículo 208 indudablemente es una antinomia puesto que no es congruente con el sistema procesal mexicano ya que no es acorde con las exigencias del artículo 14 Constitucional y por ende existe una antinomia de jerarquía.

El contenido que ha tenido el precepto analizado y sus reformas más trascendentes es el siguiente.

> ARTICULO 208 del Código Fiscal de la Federación vigente desde el 1º. de Abril de 1983 al 31 de Diciembre de 1989.

*"ARTICULO 208.- LA DEMANDA DEBERA 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.*

*Cuando no se haga algunos de los señalamientos anteriores, el Magistrado Instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndole que de no hacerlo en tiempo se tenderá por no presentada la demanda".*

Dicho artículo conservó el apercibimiento hasta el 31 de Diciembre de 1989, es decir que el hecho de no indicarse cualquiera de los datos en él requerido, generaba que el Magistrado Instructor apercibiera al promovente para que regularice el escrito de demanda incluyendo los datos omitidos.

El 1º. de Enero de 1990 entró en vigor la reforma a dicho precepto desaparece el referido apercibimiento ya que el último párrafo de él señala lo siguiente:

> *"ARTICULO 208.- ULTIMO PARRAFO.- Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, III y VI, el Magistrado Instructor* ***desechará por improcedente la demanda interpuesta****".*

Actualmente el último párrafo del artículo 208 establece lo siguiente:

> *"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el Magistrado Instructor* ***desechará por improcedente la demanda interpuesta****. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII*

*y VIII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del término 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".*

Como observamos, el artículo analizado, al entrar en vigor el Código que actualmente rige, sí contemplaba el apercibimiento ante la omisión por parte del demandante de cualquiera de los datos que se señalan en dicho precepto, pero al ser modificado a partir de 1990 desaparece el previo apercibimiento; lo que ahora prevalece, es que solo en algunos casos es procedente el apercibimiento, pero cuando se omite los datos referentes a indicar cuál es la resolución impugnada, como señalar los conceptos de impugnación, no existe apercibimiento sino que el Magistrado Instructor inmediatamente desechará por improcedente la demanda interpuesta, por ende, dicho precepto continua siendo una antinomia en relación a los artículos 14 y 17 Constitucionales y no existe justificación alguna para pretender que la omisión de formalidades en la que incurra el demandante cualquiera que esta sea, pueda traer como consecuencia inmediata el desechamiento de su demanda, pues como se observa originalmente el artículo 208 establecía el previo apercibimiento en todos los casos.

Como contrapartida al artículo 208 tenemos lo establecido en el artículo 213 que se refiere a los datos que deben contenerse en el escrito de contestación de demanda, sin embargo conforme a dicho precepto no importa que la autoridad demandada omita cualquier dato en él señalado, en ningún caso se tendrá por desechada la contestación, así dicho precepto actualmente establece lo siguiente:

> *"ARTICULO 213.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:*
> *I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar*
> *II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.*
> *III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios, pues poniendo como ocurrieron, según sea el caso.*

*IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.*
*V.- Las pruebas que ofrezca.*
*VI.- En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios de perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas".*

Como se observa no se establece que la falta de señalamiento de alguno de los datos establecidos en el artículo 213 traiga como consecuencia el desechamiento inmediato de la contestación de la demanda.

Como puede concluirse las cargas procesales establecidas en el artículo 208 que por razón lógica son a cargo de los particulares y que sean omitidas por éstos generan una consecuencia inusitada y desproporcional porque traerán como consecuencia ante su omisión el que inmediatamente se desecha la demanda, por otro lado, si las autoridades al contestar omiten algún requisito de los señalados en el artículo 213 no hay consecuencia que las perjudique por su omisión existe en evidencia un trato desigual a las partes, por lo que se altera el

principio de igualdad de las partes en proceso, por lo que no podemos hablar de un proceso debido.

Otra Antinomia se encuentra ahora en el mismo artículo 208.

En la reforma a él, que entró en vigor el 1 de Enero de 2001, se incluye la obligación de los particulares de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en el lugar donde resida la Sala del Tribunal que lo resolverá, pero lo grave de dicha obligación es que se constituye en una exigencia que demerita la capacidad de defensa de los particulares, por la consecuencia que genera el no cumplir con dicho requisito.

Efectivamente la fracción I en relación al primer párrafo del artículo 208 dice:

> *"208.-La demanda deberá indicar:*
> *I.- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional Competente".*

Luego el último párrafo de dicho artículo dispone:

> *"En el supuesto de que no señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala*

*Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible de la propia Sala.*

Las consecuencias son trascendentales porque merman la capacidad de defensa del particular.

El artículo 213 no hace dicha exigencia a la autoridad cuando deba contestar, pero aún cuando lo hiciere, las autoridades invariablemente cuentan con presupuesto para mantener oficinas de la unidad encargada de su defensa en cada una de las ciudades donde tiene su sede las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los particulares, será no sólo difícil, sino hasta imposible que cuenten con recursos para mantener domicilio en cada ciudad donde residan las Salas Regionales.

Además, también a partir del 1 de Enero de 2001 será competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre el domicilio de la autoridad emisora o ejecutora del acto o resolución impugnado y existen en gran cantidad de casos, particulares afectados por actos de autoridades que tienen su domicilio en entidades federativas diversas a la entidad federativa en la que tiene su domicilio los particulares afectados y además el

domicilio de los particulares estará en una ciudad distinta a la de la sede de la Sala por lo que se puede afirmar que el proceso administrativo tiende a convertirse en un conjunto de normas con facilidades excesivas para las autoridades y con demerito y cargas procesales en perjuicio de los particulares.

En relación a lo dicho, el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa señala que:

> *"31.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre la sede de la autoridad demandada".*

Por lo tanto, si una autoridad demandada tiene su sede en la Ciudad de México y el particular afectado reside en la Ciudad de Monterrey, si no señala domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México donde existen Salas del Tribunal, las notificaciones aún las trascendentes que se refieran a actos y resoluciones que a su vez perjudiquen en el juicio al particular, se harán por lista, problema que no tiene la autoridad porque la jurisdicción del juicio es en el lugar de residencia de la autoridad y a ella si se le harán las notificaciones en su propio domicilio, aunado que en cada ciudad sede de una Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa también tiene

domicilio una unidad administrativa con facultad de defensa en los juicios contra los actos administrativos.

Dicha Antinomia contra el artículo 14 Constitucional es evidente; las formalidades extremas como demerito de la capacidad de defensa del particular, la informalidad y extremas facilidades a favor de la autoridad.

Es inconcebible tal sistema, dado que desde el nacimiento del Proceso contencioso Administrativo, el domicilio del particular podía ser en cualquier parte del territorio nacional y ahí se le deberían efectuar todas las notificaciones del juicio y desde ahí el particular podría promover cualquier medio o petición para el proceso y su impulso y esto prevaleció hasta el 31 de Diciembre de 2000.

Efectivamente, el artículo 34 de la Ley de Justicia Fiscal señalaba:

*"34.- La demanda deberá contener:*
*I.- El nombre del actor y la casa que señale para recibir notificaciones".*

Por lo que conforme al sistema creado por la ley de Justicia Fiscal, las notificaciones personales en los casos de casa o domicilio fuera del lugar sede del Tribunal se hacían por

correo certificado con acuse de recibo y no por listas en la Sala; así el artículo 27 en su fracción II disponía:

> *"27.-Las notificaciones se harán:*
> *II.- Personalmente, en la forma señalada en el Código Federal de Procedimientos Civiles, o por correo certificado con acuse de recibo, a los particulares, cuando se trate de alguna de las siguientes resoluciones:*
> *1.- La que admita o deseche la demanda.*

Es evidente además, que las exigencias contenidas en el artículo comentado del Proceso Contencioso son obstáculos a cargo del particular y esto altera el principio de justicia expedita contenido en el artículo 17 Constitucional y por ello aquí encontramos otra antinomia, por lo que dicho precepto debería reformarse eliminando la obligación de señalar domicilio en el lugar sede de la Sala respectiva y agregándose el previo requerimiento ante la omisión del señalamiento de los datos precisados en las fracciones II y VI, como la omisión del nombre del demandante.

Por lo que se observa que actualmente, el sistema de facilidades se establece solo a favor de las autoridades y claro que ello rompe con lo que representa en el sistema de normas

mexicano la supremacía de los artículos 14, 17 y 39 de la Constitución Política Mexicana, porque la reforma criticada emana de la actuación del Poder Legislativo, que como poder público, llevó cabo actos legislativos en perjuicio evidente de los particulares, que son contrarios a los principios o garantías protegidas por el artículo 14 Constitucional, como es la existencia de formalidades que faciliten el derecho de defensa, que en el caso particular lo demeritan.

Por todo lo expuesto proponemos que se debería modificar el contenido del artículo 208 y la fracción I debiera establecer solamente.

> *"I.- El nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del territorio de la República Mexicana".*

Para la primera parte del penúltimo párrafo proponemos la siguiente redacción:

> *"Cuando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI el magistrado requerirá al omiso para que subsane la omisión otorgándole cinco días hábiles contados a partir del día hábil siguiente a la fecha que surta efecto la notificación*

*del requerimiento apercibiéndole que si no cumple, la demanda será desechada...".*

O bien podría ser así:

*"Si del contenido integral de la demanda y sus anexos, el Magistrado Instructor no encuentra elementos que se refieran al nombre del demandante o los datos a que se refieren las fracciones II y VI requerirá al omiso para que subsane la omisión otorgándole un plazo de cinco días contados a partir del día hábil siguiente a aquel en la que surta efectos la notificación del requerimiento con el apercibimiento que si no cumple, la demanda será desechada...".*

## IV.- ARTICULO 209

A partir del 1º. de Enero de 1990 el artículo 209 establecía en su último párrafo, como consecuencia inusitada y trascendente, que el Magistrado Instructor desecharía la demanda si junto a ella no se acompañaba algunos de los documentos mencionados en sus diversas fracciones.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias, reiteró la inconstitucionalidad de dicho precepto y debido a ello, actualmente, cuando se omiten algunos de los requisitos, es decir cuando se deja de acompañar al interponer la demanda algunos de los documentos a que se refieren las fracciones I y IV se hará una prevención para que el interponente exhiba los documentos omitidos y si no cumpliere la prevención entonces la demanda se tendrá por no presentada; en el caso de que no se acompañen los documentos a que se refieren las fracciones V, VI Y VII también se efectuara prevención y en el caso de que el interponente no cumpla la prevención se tendrá por no ofrecidas las pruebas.

Las jurisprudencias mencionadas son las siguientes:

*JURISPRUDENCIA 13/95*[114]

*"DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL ARTICULO 209, ULTIMO PARRAFO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE A PARTIR DE 1990, VIOLA EL ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL. El artículo 209, último párrafo, del Código Fiscal de la*

[114] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Agosto de 1995. Página 5".

*Federación al establecer que el Magistrado Instructor tendrá por no presentada la demanda cuando no se adjunten los documentos especificados en las fracciones I a IV del citado precepto legal, viola el artículo 14 Constitucional, no sólo porque se aparta de la naturaleza del juicio contencioso administrativo, se responde a la conveniencia y necesidad de otorgar al gobernado un 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 que además 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 imperan en la mayorías 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 impedir y 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.*

*Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*JURISPRUDENCIA 22/95*[115]

*"CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SE VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA SI EN EL PROCEDIMIENTO NO SE ESTABLECE LA PREVENCION PARA REGULARIZAR LA DEMANDA Y, EN CAMBIO, SE SEÑALA UNA CONSECUENCIA DESPROPORCIONADA A LA IRREGULARIDAD EN QUE SE INCURRIO. Para cumplir con la garantía*

[115] "Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Septiembre de 1995. Página 16".

*de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución, se deben entender dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero, comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por las exigencias 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 deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente su defensa. De este 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 garanticen. 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 derechos 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 articulo 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.*

*H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Como lo señalamos con anterioridad, aparentemente el artículo 209 se ha ajustado al plano

constitucional, sin embargo ello solo es en apariencia pues continua siendo una antinomia.

La afirmación la sostengo en base al contenido del penúltimo párrafo de dicho precepto, pues en él se está mermando la capacidad de defensa del gobernado en virtud de que se le limita el término probatorio sujetándolo a formalidades e incluso pagos de derecho y tal situación tiene relación con el segundo párrafo del artículo 233 del propio Código Fiscal de la Federación, es decir, que la ley contiene obstáculos que demeritan la capacidad probatoria de los particulares lo que contraría el principio de Justicia Expedita establecido en el artículo 17 Constitucional, así como la garantía de oportunidad de prueba que establece el artículo 14 de nuestra Constitución.

Los artículos 209 y 233 entre sí constituyen la generación de formulismos extremos que merman la capacidad probatoria y por ende de defensa de los gobernados, porque obstaculizan el acceso a los elementos probatorios y su aportación al proceso.

Efectivamente, se establece en la comentada parte del artículo 209, que si la parte actora no cuenta con los elementos de prueba y que si sabe el lugar o archivo donde estos se encuentran deberá solicitarlos previamente a la autoridad, pero que si la autoridad no se los proporciona será requerida para ello por el tribunal, sin embargo, el requerimiento solamente será

posible si la solicitud de las pruebas se hicieren cinco días antes de la presentación de la demanda.

En los casos en que un afectado por un acto administrativo siendo un simple ciudadano sin conocimientos técnicos procesales acuda ante un profesional del derecho faltando solamente tres o cuatro días para el vencimiento del plazo del ejercicio de su defensa, indudablemente dicho gobernado no contará con el total de los cuarenta y cinco días porque el término debiendo ser integral en dicho supuesto de acceso a pruebas se verá limitado y no podrá obtener que la autoridad sea requerida para que le proporcione documentos que desee exhibir en juicio, es decir, se verá obstaculizado por no tener acceso a los elementos de prueba.

De los preceptos de la constitución, podemos encontrar, específicamente en el artículo 17, que la impartición de justicia es monopolio de la administración pública y en específico de los tribunales.

Si se revisa el contenido de las jurisprudencias que en este apartado se han citado, podemos observar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpreta como formalidades esenciales en el procedimiento contencioso administrativo, a aquellas que determinen un juicio sencillo que permita al gobernado efectuar su defensa y probar la ilegalidad de los actos que lo afectan.

El antepenúltimo párrafo del artículo 209 en relación a la exigencia del pago de derechos que se contiene en el artículo 233, indudablemente no constituyen parte de un procedimiento sencillo porque establecen obstáculos que impiden a los gobernados probar los elementos en los que puedan basar su defensa.

Es incuestionable que el artículo 209 sólo aparentemente se ajustó a los principios que se establecen en el artículo 14 Constitucional, sin embargo el legislador en dicha materia persigue que dicho procedimiento siga siendo o se constituya en obstáculo para la defensa de los gobernados, como si el interés primordial en él, fuera el que no prospere la acción o no se demuestre las manifestaciones que hagan en su defensa los ciudadanos, por ello tal precepto continua siendo una antinomia que merma la capacidad de defensa, rompe el principio de equilibrio de las partes y por ende debiera reformarse en el sentido de permitir a los gobernados que el término para la interposición de la demanda sea efectivamente de cuarenta y cinco días ya que la demanda es un todo integral con las pruebas que en ella se ofrecen y con las cuales el gobernado trata de demostrar sus manifestaciones.

Es excesivo además, que a través del Código Fiscal de la Federación, en el título que se refiere al procedimiento contencioso administrativo, el legislador en esa materia persiga

fines recaudatorios o tal vez será que dicho procedimiento con la gran cantidad de antinomias, lo que en realidad persigue es que los gobernados no tengan acceso a la defensa, o no puedan demostrar sus pretensiones.

Efectivamente, el artículo 209 en el tercer párrafo dispone:

> *"Cuando la pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastara con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda".*

En cuanto al pago de derechos el primer párrafo del artículo 233 señala:

> *"A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad,* ***previo pago de los derechos correspondientes,*** *las copias certificadas de los documentos que les soliciten; sino se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al Magistrado Instructor que requiera a los omisos".*

Es decir, que para que los funcionarios estén obligados a proporcionarles a los particulares los documentos que ellos necesiten para probar sus manifestaciones, deberá acreditarse el pago de derechos de expedición y no únicamente cumplirse con el requisito de solicitar cuando menos cinco días antes de interponer la demanda, la expedición de dichos documentos.

Considero que en la misma forma que el particular cumpla con las formalidades que como carga se le imponen en el artículo 209, en ese mismo orden la referida norma debiera establecer que cuando la autoridad no le otorgara la copia de las pruebas solicitadas, dentro de los cinco días posteriores a la

solicitud, entonces operara una presunción legal de que lo que el actor manifieste o pretenda demostrar en base a los documentos solicitados se tendrá por cierto, sin esperar a que la autoridad omita cumplir el requerimiento de exhibir los documentos que le fueron solicitados.

Desafortunadamente, la carga procesal que demerita la capacidad de defensa sólo se contiene a cargo de la parte actora, que en la generalidad de los casos es un particular.

Proponemos que se reforme el artículo 209 en su antepenúltimo párrafo y su redacción pueda ser la siguiente:

> *"Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar donde se encuentren para que el Magistrado Instructor requiera a la autoridad su remisión a más tardar en la fecha en que le venza el plazo para efectuar su contestación, con el apercibimiento de que si no cumple con el requerimiento se tendrán por ciertos los hechos que el actor pretenda*

*probar con esos documentos. Para ese efecto deberá identificar en su escrito de demanda con toda precisión los documentos. Se entiende que el demandante tiene a su disposición cualquier documento relacionado con su defensa".*

En cuanto al artículo 233 su redacción debiera ser:

*"Los funcionarios o autoridades tienen la obligación de remitir con toda oportunidad los documentos que les sean requeridos por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para la integración de los procesos contenciosos; si no cumplen con dicha obligación se presumirán ciertos los hechos que los particulares pretendan probar con esos documentos".*

No debemos olvidar que todos los actos y resoluciones administrativas desde su emisión cuentan con la presunción de validez que se constituye una ventaja que beneficia a las autoridades que las emiten y a los funcionarios que actúan en la defensa de dichos actos y resoluciones pues el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación señala en su parte conducente:

*"Los actos y resoluciones de las autoridades se presumirán legales...".*

Como se puede observar, la presunción es a favor de la administración pública y sus actos se presumen ciertos con la sola emisión en cambio para que el particular pueda desvirtuar la validez de los actos que cuentan solo por emitirse con la presunción de validez, tiene que oponerse a ellos en un Proceso en el que se establecen formalismos que indudablemente demeritan su capacidad probatoria.

## V.- ARTICULO 214

Dicho precepto también genera Antimonia.

En primer lugar hay que advertir, que tal precepto establece los documentos que debe acompañar la parte demandada con su contestación, sin embargo, la autoridad que en el generalidad de los casos es la demandada, previo al juicio, en ejercicio de sus facultades de imperio, goza de un amplio marco de facultades que le da la ley, para que en el ejercicio de ellas, requerir toda la información y documentos de los particulares fiscalizados e incluso para diligenciar visitas domiciliarias tanto a cargo de un particular como de otros particulares con él relacionados y con ello obtener las pruebas suficientes para soportar las resoluciones impugnadas en juicio, incluso, conforme

al artículo 67 del Código Fiscal de la Federación cuenta con cinco años y en algunos casos hasta con diez para ejercer su facultad liquidadora, lo que le da amplísimo término para recabar los elementos que demuestren lo que pretenda para soportar o probar la validez de sus actos o resoluciones.

Además, como ya se dijo, conforme al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación los actos (fiscalizadores) y resoluciones (el acto impugnado en juicio) de las autoridades fiscales gozan del beneficio de la presunción legal de validez.

Por tanto, el límite temporal que tienen los particulares para solicitar copia de documentos que les sirvan como prueba, que se establece en el artículo 209, se constituye sin duda en una desigualdad que en una misma codificación genera el legislador.

Sin embargo, lo que con más énfasis debemos resaltar, es que hay casos en los cuales el particular se convierte en parte demandada y tendrá la necesidad de probar sus excepciones o defensas, por lo que no se verá excluido de las cargas que impone el antepenúltimo párrafo del artículo 209.

Efectivamente el penúltimo párrafo del artículo 214 dispone:

*"Para los efectos de este artículo será aplicable, en lo conducente los tres últimos párrafos del artículo 209".*

Si se ve con ligereza el contenido del artículo 214 se podría caer en el equívoco de creer que sólo está dirigido a la autoridad y que por ende no contiene formalismos que demeriten la capacidad de defensa de los particulares, pero ello no es así.

Efectivamente, cuando es la autoridad la que acude a juicio como demandante, tendrá que cumplir con los lineamientos del artículo 209 y claro estando a su disposición por estar en su poder, el expediente administrativo y cualquier otro expediente e información oficial, no se verá impedida para utilizar los documentos a su alcance como pruebas de sus pretensiones.

En contrapartida, a la situación planteada, el particular al tener el carácter de demandado se verá afectado en su capacidad probatoria pues con evidencia al no tener en su poder los expedientes administrativos y al estar prohibido en el artículo 209 específicamente en la última parte de su antepenúltimo párrafo, el requerimiento de envío de expedientes administrativos, lógicamente tendrá que acreditar que cinco días antes de efectuar la contestación solicito los documentos que requiere como prueba para su defensa y acreditar el pago de derechos de expedición y sólo así el tribunal estará obligado a

requerir a la autoridad los documentos específicos pero nunca el envío de un expediente.

Con todo lo anterior, vemos que ambos artículos 209 y 214 contienen formalismos que generan cargas en demerito de la capacidad probatoria de los particulares que son verdaderas Antinomias porque no guardan relación a lo determinado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que debemos recordar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene en las Jurisprudencias transcritas en las páginas anteriores.

La modificación que hemos propuesto ya al artículo 209 es también idónea para evitar los efectos negativos en perjuicio de los particulares generada por la remisión que contiene el penúltimo párrafo del artículo 214.

## VI.- ARTICULO 230

Dicha norma, genera una desigualdad procesal porque libera de cargas a la autoridad, que redundan exclusivamente en perjuicio de los particulares.

Efectivamente, el primer párrafo de dicho precepto señala:

*"En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que consten en poder de las autoridades".*

El contenido del párrafo transcrito, permite que la autoridad pueda ofrecer a cargo de los particulares la prueba confesional por absolución de posiciones y ello determina que a la autoridad por serlo o por el modo en que ejerce su función se le releva de someterse a una prueba y ello sería aceptable y entendible si ello fuera parte normal en el sistema procesal mexicano, sin embargo no lo es.

En el juicio de Amparo regulado por una ley que es de mayor jerarquía que el Código Fiscal de la Federación porque es una ley reglamentaria de preceptos constitucionales, se prohibe la confesión por absolución de posiciones a cargo de cualquiera de sus partes, sin embargo existe en ambos juicios porque en el juicio Contencioso al igual que en el de Amparo, las demandadas son autoridades.

Efectivamente el artículo 150 de la Ley de Amparo establece:

> *"En el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra derecho".*

Por otra parte, en el Código Federal de Procedimientos Civiles se contempla el Principio de Igualdad de las Partes en Proceso y se advierte que le será aplicable incluso a los órganos de la Administración Pública, tal como se desprende de su artículo 3 y congruente con ello, en el Título Cuarto de dicho cuerpo normativo no existe precepto que exceptúe a los agentes de autoridad de someterse a la Confesional por absolución de posiciones.

Entre la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles encontramos dos esquemas pero en ambos se da el principio de igualdad de las partes, en cambio en el Proceso Contencioso Administrativo, la autoridad solo por ser un ente de la Administración Pública no podrá ser requerida para Absolver Posiciones y ello indudablemente en un plano que rompe con el principio comentado.

Por lo anterior, considero que la absolución de posiciones debería eliminarse para todas las partes en el proceso contencioso.

En relación a lo expuesto se propone que el artículo 230 debería decir:

> *"En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, serán admisible toda clase de pruebas, excepto la confesión de las partes mediante absolución de posiciones....".*

## VII.- ARTICULO 248

En la Ley de Justicia Fiscal, el artículo 57 establecía que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tenían la calidad de Cosa Juzgada, por lo que eran definitivas y contra ellas no procedía recurso alguno.

Es claro que ello no impedía que los particulares impugnaran los fallos adversos, mediante el Juicio de Amparo Directo, sin embargo, tal medio de impugnación no es de ninguna forma una segunda instancia en juicio alguno, porque es un juicio específico regido por la ley reglamentaria a los artículos 103 y 107 Constitucionales.

Una pretendida adecuación al principio de igualdad de las partes, generó que en el Código Fiscal de la Federación se incluyera el recurso de revisión, pero dicho recurso sólo puede interponerse por las autoridades, por ende existe un proceso uniistancial para los particulares y biinstancial para las autoridades y sólo en beneficio de ellas.

En el Código de 1967, no sólo existía la revisión sino que además, si la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación fallaba en contra de las autoridades fiscales, éstas podían impugnar los fallos de revisión, a través del llamado recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación de 1967 cuyo título contencioso estuvo vigente hasta el 31 de Marzo de 1983 establecía:

> *"Las Resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades".*

El artículo 242 del citado Código señalaba:

*"Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".*

En el Código Fiscal de la Federación de 1983 se mantenían ambos recursos, refiriéndose a la revisión el artículo 248 y a la Revisión Fiscal el artículo 250, es decir la existencia de tres instancias en favor de las autoridades.

Efectivamente, la autoridad tanto en calidad de demandada como cuando acudiera como actora mantenía en su beneficio la oportunidad de contar con tres instancias en el Proceso Contencioso Administrativo.

Fue a partir del 1 de Enero de 1988 cuando desapareció del Código Fiscal de la Federación el artículo 250 y con él la Revisión Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el juicio continuó y continúa teniendo sólo a favor de la autoridades, dos instancias, sin embargo, ante la reestructuración del Poder Judicial Federal, el estudio y resolución del recurso de revisión es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues el artículo 248 establece a partir del 1 de Enero de 1988 lo siguiente:

*"Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito..."*

Con evidencia, el Proceso Contencioso Administrativo es de dos instancias para la autoridad y de una sola para el particular, porque el juicio de amparo directo no es segunda instancia.

Además, en el juicio de amparo directo, la autoridad participa como Tercero Interesado oponiéndose a lo que en la demanda haya expuesto el particular, mientras que a pesar de que la fracción I-B del artículo 104 Constitucional estipula que la revisión en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos, se sujetarán a los trámites de la revisión en amparo, en la práctica, los particulares no son emplazados ni por el Tribunal Administrativo ni por los Tribunales Colegiados para que se opongan a lo pretendido en revisión por las autoridades.

Debe tenerse en cuenta, que la Constitución no establece que dicho recurso sólo deba regularse como segunda instancia a favor de las autoridades de forma que se genere con su

establecimiento una desigualdad procesal o que al solo establecerse a favor de las autoridades se deba negar al particular el derecho de Contradicción que es principio elemental del proceso debido.

Efectivamente en el artículo 104 Constitucional se dispone:

> *"104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*
> *I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73...."Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno".*

Como se podrá ver, no existe en el contenido de la citada norma, el establecimiento de que dicho recurso sólo deba

ser establecido como derecho de una de las partes y que específicamente se refiera a la autoridad.

Por lo tanto en si el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, no se ajusta a la norma Constitucional, porque en ella existe discordancia con el artículo 14 Constitucional y un malentendido por parte del legislador ordinario a lo establecido en la fracción I-B del artículo 104 Constitucional.

Efectivamente, no hay elementos para pretender una Antinomia entre los preceptos Constitucionales pero si existen elementos suficientes para demostrar que el artículo 248 es Antinomia de las diversas normas constitucionales por tanto el precepto debiera permitir que dicho recurso pudiera también hacerlo valer el particular.

Más grave aún el caso, de que los particulares sean vencido en juicio contencioso a través de la Sentencia o Fallo de su Segunda Instancia en la cual en la práctica no se les corre traslado para que ejerciten su derecho de réplica o contradicción y que no puedan impugnar en juicio alguno, ni en el de amparo tal violación.

Dicha situación como insisto sucede en la práctica y contraviene al propio artículo 104 Constitucional porque en la ley de amparo respecto a la revisión se debe dar participación de ellas

a la contraparte ya que el tercer párrafo del artículo 88 de la Ley de Amparo, señala:

> *"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia de él para el expediente y una para cada una de las partes".*

Es claro que en el Sistema Procesal Mexicano, en toda segunda instancia participan todas las partes en el Proceso y no existe ley que prevea que sólo lo hará una parte específica de él, pero eso si ocurre en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, Antinomia por excelencia de las normas constitucionales.

Proponemos que en cuanto a la posibilidad de que los particulares pudieran recurrir en revisión las Sentencias definitivas del Proceso Contencioso y dado que son Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, la norma podría establecer que en dichos casos los particulares estarían en la posibilidad de exponer las violaciones Constitucionales como las de legalidad que sean transgresoras de Garantías Constitucionales precisamente por su calidad de ciudadanos y ello sería acorde con la parte de la fracción I-B del referido artículo 104 que dispone la improcedencia de juicio o recurso alguno contra las Sentencias o Resoluciones a dicho recurso; en su caso también podría establecer la revisión adhesiva, por medio de la cual las partes en

dicho Proceso pudieran expresar porque debe prevalecer la Sentencia de Primera Instancia.

Nos remitimos a las tesis de Jurisprudencia que se han mencionado y transcrito en el capitulado de esta tesis, de las cuales destaca que sólo existirá proceso debido y respeto a la garantía de audiencia si los particulares son emplazados para oponerse a lo que otro sujeto les impute o sobre lo que pudieran resultar afectados, es decir, deben ser emplazados en los procesos y procedimientos que puedan tener como resultado actos o resoluciones con los que se les pudiera molestar o ser privados de bienes y derechos, lo que no ocurre en la instancia de revisión prevista en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

Como lo hemos sostenido, la filosofía, la Teoría General del Derecho, la Teoría General del Proceso y el Derecho Comparado sirven para sustentar que el Proceso Contencioso Administrativo no es justo.

Además, no existe obstáculo insuperable para ajustar las comentadas disposiciones a los principios de los que carecen, lo que redundaría en el más adecuado de los esquemas para la existencia de un Proceso realmente Justo que permita el fácil y expedito acceso a la Justicia, no simplemente al juicio.

Existe la posibilidad de que alguien no esté de acuerdo con lo sostenido en esta tesis, pero no debe perderse de

vista que los principios racionales no pueden sostenerse cuando existe en ellos contradicción, por ello creo que las antinomias señaladas no sólo son porque en el Código Fiscal de la Federación las disposiciones analizadas son contradictorias a los artículos Constitucionales aludidos sino porque además no existe principio racional alguno que tenga soporte para negar cada antinomia estudiada.