

356

24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

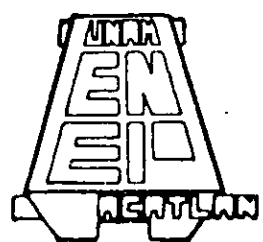
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN
LICENCIATURA EN DERECHO

“LA APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE MANUEL VELAZQUEZ VARELA

ASESORA: LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILALOBOS



ACATLAN, EDO. DE MEX



1998

TESIS CON FALLA DE CRISIS

263305



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A veces los rayos del sol se perciben más luminosos
y una alegría inherente a ellos nos inunda el espíritu.

A TI SEÑOR

GRACIAS POR LA EXISTENCIA
GRACIAS POR ESTE PRECIOSO MOMENTO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

Incontrolable afán de estar cerca de ti
!Oh; qué embeleso me provocas
Cuánta transformación, cuánta, en mi mente, en mi espíritu.

Qué de recuerdos hermosos y sin embargo el ocaso a llegado
Ahora te veo con melancolía, pero te prometo
que donde quiera que esté enalteceré tu nombre.

A MIS PROFESORES DE LA ENEP ACATLAN

Con radical respeto, admiración y agradecimiento, quienes
de alguna manera también están implicados en este acontecer.

A MI ASESORA, LIC. MA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS

Usted es parte importante en la realización de este trabajo,
por ello, reciba especial dedicación de él.

Con profundo agradecimiento y con sublime admiración a:

La persona
La profesora
La profesionista

G R A C I A S

A MI ADORACION, SRA. CARMEN VARELA RODRIGUEZ

Gracias por tu ejemplo de amor incondicional
que ha sido fundamental para mi formación como
ser humano.

Gracias por ese raudal de oraciones y plegarias
que diriges al cielo y que gracias a ellas el sendero
de la vida se torna seguro.

Siente este logro como tuyo, pues tú eres en gran parte
responsable de él.

Estoy orgulloso de ser tu hijo.

Gracias madre con todas las fuerzas de mi ser.

A MIS HERMANOS

Juana Georgina Velázquez Varela
Miguel Angel Velázquez Varela
María del Carmen Velázquez Varela
María Guadalupe Velázquez Varela

A quienes quiero y respeto mucho, me gusta de ustedes su
sensibilidad y admiro su esfuerzo diario por ser mejores
hijos, mejores padres, mejores hermanos.

GRACIAS POR SU APOYO

A MIS SOBRINOS

José Daniel Velázquez Hernández
Lilian Alejandra Reyes Velázquez
Leslye Michell Velázquez Hernández
Karla Arianeth Reyes Velázquez

A quienes les deseo el mejor proyecto de vida.

Quieran y respeten a sus padres, valoren el esfuerzo que hacen por ustedes.

Los quiero mucho.

A LA SRA. MA DEL JESUS RODRIGUEZ, tíos, tías y primos, que apesar de la distancia cultivan el amor y se preocupan por nosotros.

A LOS VERDADEROS AMIGOS, hermosos seres de la luz que aparecen en nuestras vidas, dándole un matiz todavía más bello.

**“Propiamente no se podrá hablar de sistema jurídico
mientras no se perciba el lugar que le corresponde
a cada norma jurídica y a cada grupo de normas den-
tro de la unidad del conjunto”**

Miguel Villoro Toranzo.

INDICE

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I	
El Derecho Público y el Derecho Privado	
I.1.- Teorías relativas	5
I.1.1.- Teoría clásica	5
I.1.2.- Teoría de la naturaleza de la relación	6
I.1.3.- Tesis de Roguin	6
I.2.- Especificaciones de Derecho Público	7
I.3.- Especificaciones de Derecho Privado	8
I.4.- Ramas de Derecho Privado y del Público	10
I.4.1.- Derecho Civil	10
I.4.2.- Derecho Fiscal	11
Capítulo II	
Aspectos privados del proceso civil y aspectos públicos del procedimiento contencioso administrativo.	
II.1.- Los derechos públicos subjetivos	13
II.2.- La relación jurídica de supraordenación	15
II.3.- La presunción de validez de los actos de autoridad	18
II.4.- El interés público	19
II.5.- El principio inquisitorio o de oficiosidad	21
Capítulo III	
Antecedentes históricos de la supletoriedad del contencioso administrativo	
III.1.- Ley de Justicia Fiscal de 1936	23
III.2.- Código Fiscal de la Federación de 1938	29
III.3.- Código Fiscal de la Federación de 1966	31
III.4.- Código Fiscal de la Federación de 1981	36

Capítulo IV

El procedimiento contencioso administrativo ante la supletoriedad del procedimiento civil

IV.1.- El procedimiento civil	39
IV.2.- El procedimiento contencioso administrativo	42
IV.3.- Las lagunas en la regulación del contencioso administrativo	48
IV.4.- La supletoriedad	52
IV.4.1.- La prueba	55
IV.4.2.- Procedimiento probatorio	56
IV.4.3.- La valoración de las pruebas	65

Capítulo V

Consecuencias negativas de la supletoriedad

V.1.- La falta de sistematización	67
V.2.- La ausencia de autonomía y de especialización	70
V.3.- La falta de criterios jurídicos	71
V.4.- La ambigüedad	71
V.5.- La ausencia de dinamismo	72
V.6.- Estancamiento de las ciencias fiscal y administrativa	73
V.7.- Inconstitucionalidad	74
V.8.- Propuesta de solución	85

Conclusiones	98
Bibliografía	100
Legislación	102

INTRODUCCION

Las disposiciones relativas a la materia procesal que encontramos en el código fiscal de la federación son evidentemente insuficientes, ya que él mismo permite la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, y este último resulta valga la comparación, un traje que no fue hecho a la medida de las relaciones que se establecen entre el Estado y particulares, relaciones que cada día son más complejas y cambiantes.

De inicio, la creación de la Ley Procesal Civil tiene la finalidad de regular las relaciones que se establecen en materia privada, es decir relaciones que surgen entre particulares, por lo que resulta inadecuado aplicarla supletoriamente a una materia para la cual no nació.

La realidad social es fuente de todo derecho, por lo tanto, debe existir una adecuación de la realidad social con la legislación. En esa tesitura, la realidad social que predominaba hace 53 años, indudablemente difiere de la que se vive actualmente.

El Derecho Fiscal se desprende del Derecho Administrativo y éste a su vez del Derecho Público, que abarca todas las normas que se refieren a la organización, funcionamiento, facultades y deberes de todos los órganos estatales, así como a las relaciones de éstos con los particulares.

Por el contrario, el Derecho Privado regula las relaciones que nacen entre particulares.

Así las cosas, las relaciones que surjan en Derecho Público se desarrollarán en un plano de supraordenación - en el caso de la materia fiscal, el Estado actúa investido de la potestad tributaria - en el ámbito privado, las relaciones que emanan, son en circunstancias de igualdad.

Ahora bien, las actuaciones que desarrollan todos los órganos del Estado se rigen por el principio de orden público y consecuentemente la relación que surge con los particulares será permeada por ese principio.

Este principio trasciende a la actividad jurisdiccional que desarrolla el Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que el Estado es parte de esa relación procesal, cuya fuente son los juicios seguidos ante dicho tribunal.

Encontramos otro criterio de distinción: en el ámbito de Derecho Privado la demanda tiene como fundamento la presuntiva existencia de un derecho subjetivo a favor del actor, el cual pretende se le reconozca por el juzgador. Tratándose de la demanda fiscal la misma no se basa en la existencia de un derecho subjetivo particular sino en la presunción de validez de los actos de autoridad; o sea que la ley presume que toda actividad llevada a cabo por los diversos funcionarios que integran la administración pública es realizada conforme a derecho.

Podemos decir que el Código Fiscal de la Federación no regula todos los aspectos del procedimiento contencioso administrativo por lo que se recurre a la Ley Procesal Civil en Materia Federal, misma que además de ser obsoleta, regula un procedimiento diferente al contencioso administrativo, el cual se desarrolla conforme a principios propios y especiales de esa relación de orden público, que resultan extraños al procedimiento civil. Aunado a todo esto, el Código Supletorio propicia ambigüedad e imprecisiones al ser aplicado.

Al respecto manifiesta el Magistrado Arreola que "...lenta pero inexorablemente, la aplicación supletoria del derecho común, ha ido desvirtuando el proceso fiscal, al introducirse una serie de actuaciones que el Código Procesal Federal contiene y las cuales no corresponden a la naturaleza del juicio del orden público, por lo que este proceso, ante tales figuras pierde su dinamismo, corriendo el riesgo de transformarse en un juicio tan lento y complejo como los que se tramitan indefinidamente en los juzgados del orden común."¹

Toda institución jurídica tiene un origen, un presente y un futuro, por que nadie puede garantizar un status quo, máxime tratándose del derecho, que siempre está en constante evolución como consecuencia del movimiento social.

El objetivo del presente estudio es demostrar que la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al Procedimiento Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación resulta inconstitucional por incorrecta e inadecuada.

¹ Arreola Ortiz Leopoldo Rolando, Hacia un Código Procesal Fiscal, Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años. Tomo II Pág. 450.

Para llevar a un buen término nuestro objetivo, el presente trabajo lo hemos dividido en cinco capítulos. Primeramente nos ocuparemos de las dos grandes ramas del derecho, como son el Derecho Privado y el Derecho Público. A medida que se avance, se irá exigiendo una mayor especialización y definición de conocimientos, de tal forma que al final de este primer capítulo estaremos ante la presencia del Derecho Civil y del Derecho Fiscal, sub-ramas de las dos grandes acotaciones antes mencionadas.

Con la convicción de que existen diferencias muy marcadas entre los dos tipos de procedimientos, y siendo esto la piedra angular sobre la que descansa nuestro estudio, el capítulo dos se referirá a aspectos puramente públicos del procedimiento contencioso administrativo, y en el mismo sentido, del procedimiento civil.

El capítulo tres se destinará a tratar acerca de los antecedentes históricos de la supletoriedad; de cómo en un momento dado al procedimiento contencioso administrativo se le aplican por primera vez normas de la naturaleza distinta, como lo son, las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El penúltimo capítulo parte de la situación real del Código Fiscal de la Federación, consistente en una evidente carencia de normas, que hacen a éste depender de otra legislación que supla dicha carencia; por ello se ponen en relieve las figuras que requieren de la supletoriedad, haciendo hincapié en las que inferimos medulares, nos referimos a las pruebas.

Por último, se harán consideraciones acerca de las consecuencias negativas que conlleva la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al procedimiento contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y se concluirá haciendo una propuesta de solución al problema planteado.

I.1.- TEORIAS RELATIVAS

En relación con los conceptos privado y público, el Diccionario de la Lengua Española nos dice que “ privado, da adj. Que no es público, relativo a la intimidad de una persona: correspondencia privada. // Particular...” y “ público, ca adj. Relativo a una colectividad: interés público.// común que es de todos ...”²

Diversos estudiosos del derecho han tratado de establecer un criterio de distinción universalmente válido entre el Derecho Público y el Derecho Privado, de esta forma se han logrado inferir varias teorías al respecto. Obsta a lo anterior, las opiniones que expresan algunos autores, entre ellos Recaséns Siches, al estimar que entre las dos ciencias no existe un criterio de distinción verdaderamente aceptable, tratándose por el contrario de una diferencia histórica³. En el mismo sentido se expresa Radbruch al afirmar que “ son categorías apriorísticas de la ciencia del derecho “.⁴

I.1.1.- TEORIA CLASICA

Esta línea de demarcación tiene su origen en Roma con la célebre declaración del jurisconsulto Ulpiano que a la letra dice lo siguiente: “ Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singularum utilitatem “. ⁵, lo cual significa que el Derecho

² García Pelayo y Gross Ramón, Diccionario Larouse de la Lengua Española, Ediciones Larouse, México D.F. , 1983, Págs. 458 y 466.

³ Cfr. Recaséns Siches Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Décima Edición, México D.F. . 1993, Pág. 179.

⁴ Cit. Pos. García Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Cuadragésimo Séptima Edición, México D.F. . 1995, Pág. 131.

⁵ Cit. Pos. García Máynez Eduardo, Op. Cit. , Pág. 131.

Público es aquel que se refiere al Estado romano, y el Derecho Privado es aquel que interesa sólo a los particulares.

De esta declaración surge la teoría del interés en juego, como también se le conoce a la teoría clásica, misma que consiste en dar la categoría de pública o privada a una norma dependiendo del interés que proteja, pero si atendemos a este sentido de distinción, ello implicaría dejarle al facultad de arbitrio al legislador es decir, de decidir qué interés está protegiendo la normatividad, y por ende si es pública o privada.

Consecuentemente la principal objeción a tesis anterior, es su falta de objetividad, ya que no es posible darle un valor objetivo a un argumento que al final de cuentas cae en la subjetividad.

1.1.2.- TEORIA DE LA NATURALEZA DE LA RELACION

Dicha teoría nos dice que al darse la relación jurídica entre el Estado y el particular, el primero actúa como una entidad soberana, no como igual, de manera que existe una subordinación. Por ejemplo, en un contrato de arrendamiento entre el Estado y el particular, los dos se encuentran en un plano de igualdad, en tanto que en la relación tributaria el Estado actúa investido de la potestad soberana, es decir, de toda la fuerza y poder con el que puede fungir una entidad pública.

En este sentido se expresa el maestro Villoro Toranzo cuando señala que “ la distinción entre una materia que llamamos de Derecho Público, por tener la relación un carácter público debido a la participación en la misma del Estado en cuanto institución pública, y otra materia que llamamos del Derecho Privado, por tener la relación un carácter privado entre los particulares sin que afecte directamente las instituciones públicas, no es por tanto una distinción arbitraria si no que responde a la esencia de las relaciones reguladas por las normas. “⁶

1.1.3.- TESIS DE ROGUIN

Roguin determina si se trata del Derecho Privado o Público a partir de una actividad que puede estar sujeta a una legislación especial o a una legislación común ⁷. Si por

⁶ Vid. Villoro Toranzo Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Séptima Edición, México D.F. , 1987, Págs. 291 y 292.

⁷ Cit. Pos. , García Máynez Eduardo. Op. Cit. , Pág. 135.

ejemplo el Estado y el particular celebran un contrato de compraventa, se estará hablando de una actividad regulada por una legislación común, esto es, por el Derecho Privado.

Se estima que la teoría descrita es un tanto superficial porque no se introduce al fondo del asunto, no desentraña la esencia de la normatividad. Además, en los casos en que la ley se aplica supletoriamente, se estaría en la imposibilidad de disertar qué tipo de derecho es.

La teoría que creemos más acertada, es la que considera al Estado como punto de distinción. En otras palabras, de la actuación del mismo como tal, dependerá que se trate de Derecho Público o Privado.

Ahora bien, todo ámbito de conocimiento requiere de una sistematización para su estudio y tratándose de Derecho Público y del Privado, la misma se torna imprescindible por ser punto de partida de las demás ramas del derecho. La necesidad de una distinción se hace igualmente imprescindible cuando uno y otro campo de conocimiento se rigen por una naturaleza y principios propios.

1.2.-ESPECIFICACIONES DE DERECHO PUBLICO

Ya se ha disertado acerca de los criterios de distinción entre las dos grandes ramas del derecho que nos ocupan, corresponde ahora dar pie a una serie de características de cada una de las ramas, y en este sentido son dignas de mencionar las ideas que al respecto rinde el maestro Villoro Toranzo en relación con el Derecho Público.⁸

A) El Derecho Público comprende la normatividad que constituye y sistematiza el funcionamiento de los órganos estatales; aquélla que sanciona las relaciones jurídicas que nacen entre particulares y los órganos referidos.

B) Catalogar a una relación jurídica dentro del Derecho Privado o del Derecho Público, dependerá de que el órgano estatal, actuando, ya sea como sujeto activo o pasivo, lo haga además en nombre, representación y en calidad de Estado.

⁸ Cfr. Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed.. Porrúa, Décimo Primera Edición, México D.F. , 1993, Pág. 16.

C) La esencia del Derecho Público se traduce como la búsqueda del bien común y la dignidad de los individuos, principio que se deduce de la llamada justicia de subordinación; y la institución de los derechos y deberes de diversos órganos estatales, materia de justicia institucional.

D) Los actos de las entidades estatales tendrán el carácter de públicos si se realizan a nombre y en representación del propio Estado.

E) Una característica muy particular del Derecho Público es el poder jurídico por el cual el Estado aplica sus disposiciones aún aplicando la fuerza, es decir la potestad estatal.

I.3.- ESPECIFICACIONES DE DERECHO PRIVADO

En oposición a las propiedades del Derecho Público, coexisten las del Derecho Privado.⁹

A) En virtud del principio de la autonomía de la voluntad los particulares pueden crear derecho. En efecto la relación jurídica establecida entre los particulares les permite a éstos establecer el contenido y los límites jurídicos en la misma.

B) En los llamados contratos de adhesión existe la controversia, consistente en que si se da o no en ellos la autonomía de la voluntad, por ende, el de ser considerados como contratos.

La particularidad reside en que una de las partes crea y establece todas las condiciones contractuales, y corresponde a la otra aceptarlas o no. Es evidente que existe un desequilibrio en esta figura jurídica, puesto que su contenido y forma tiene origen en el talento

⁹ Cfr. Acosta Romero Miguel, Op. Cit. , Pág. 16.

creador de una sola de las partes, aunque toda esa creación unilateral no tendrá vida jurídica sino hasta que la otra parte decida aceptar las condiciones del contrato.

C) Como hemos dicho, una relación jurídica será de Derecho Privado o de Derecho Público dependiendo de que en la susodicha los sujetos activo y pasivo concurren en calidad de particulares, (Relación jurídica de Derecho Privado) o uno de los sujetos sea el Estado y participe como tal (Relación jurídica de Derecho Público).

D) El fin intrínseco del Derecho Privado busca el bienestar individual, limitado por el bien común.

E) Si en una relación jurídica los sujetos tienen el carácter de particulares, lógicamente las actuaciones de éstos serán de Derecho Privado.

F) El principio de la autonomía de la voluntad implica contraer obligaciones y adquirir derechos en el ejercicio de una libertad responsable.

Las anteriores especificaciones giran en torno a la autonomía de la voluntad, es decir, al margen que las normas privadas a los particulares para “ crear derecho ”¹⁰, quienes al encontrarse dentro de los límites de esa autonomía, crean una relación jurídica de Derecho Privado en la que el Estado puede ser tanto sujeto activo como pasivo.

I.4.- RAMAS DEL DERECHO PRIVADO Y DEL PUBLICO

Imaginemos un gran árbol del cual emanan dos grandes ramas, y de éstas a su vez subramas. Algo semejante sucede con el derecho, de él se desprenden tanto el Derecho Privado como el Derecho Público. Asimismo, se considera como subramas del Derecho Público el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Penal y el Procesal. En cambio se estima como subramas del Derecho Privado el Derecho Civil y el Derecho Mercantil.

Merecen mención especial el Derecho Agrario y el Derecho Laboral, los cuales son clasificados en una categoría intermedia por proteger intereses privados, pero sus normas son reputadas de Derecho Público ya que los derechos consagrados en ellas son irrenunciables¹¹. Lo mismo acontece con algunas normas civiles, por ejemplo las que protegen a los menores, consecuentemente consideradas de interés público.

Un conjunto de normas pueden tener aplicación en un sólo país o en varios de ellos, y ser clasificadas por eso de Derecho Interno o de Derecho Internacional, respectivamente. Tanto el Derecho Interno como el Derecho Internacional pueden ser a su vez Público o Privado.

Sin pretender minar la importancia de algunas ramas del derecho, nos ocuparemos en los siguientes puntos de las ramas de las cuales se desprende nuestro tema de análisis, esto es, el Derecho Civil, el Fiscal y el Procesal.

I.4.1.- DERECHO CIVIL

El Derecho Civil es aquel que se refiere a los atributos de una persona, a la familia, a los bienes y a los derechos y obligaciones que nacen entre particulares.

¹⁰ Acosta Romero Miguel. Op. Cit. , Pág. 16.

¹¹ Cfr. Recaséns Siches Luis. Op. Cit. , Pág. 179.

Como se puede observar en la definición anterior, las normas del Derecho Civil son aquellas que encuadran los derechos y las obligaciones que nacen entre los particulares, en relación con los atributos de su persona, a su familia y a sus bienes.

Los órganos públicos poseen personalidad jurídica y por supuesto bienes, por lo que no es difícil que al relacionarse con los gobernados, los organismos invadan la esfera civil, y por ende, el Derecho Privado. La inmersión del Estado en los términos anteriores tiene una característica singular, sucede que el Estado desciende al nivel de un particular, encontrándose por ello en un plano de igualdad.

1.4.2.- DERECHO FISCAL

Raúl Rodríguez Lobato nos dice que “el Derecho Fiscal es el sistema de normas jurídicas que de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regula el establecimiento, recaudación y control de los ingresos del Derecho Público del Estado derivados del ejercicio de su potestad tributaria, así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.”¹²

Para nosotros el Derecho Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que determinan las contribuciones, así como las relaciones que surgen entre la administración y los particulares en virtud del establecimientos de esas cargas.

En las anteriores definiciones existe un elemento común que es importante desentrañar, nos referimos a los ingresos tributarios, que son aquellos que obtiene el Estado en ejercicio de la potestad tributaria de que se encuentra investido. Las contribuciones forzadas son los impuestos, los derechos, las contribuciones de mejoras y las aportaciones de seguridad social.

La potestad tributaria es necesaria e inherente al Estado y sitúa a este ente en un plano de superioridad ante el particular a quien le impone la carga tributaria.

La superioridad manifiesta de la entidad estatal en el establecimiento de contribuciones ubican al Derecho Fiscal como parte del Derecho Público.

¹² Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Harla, Segunda Edición, México D.F. ,1990, Pág. 13.

CAPITULO II

ASPECTOS PRIVADOS DEL PROCESO CIVIL Y ASPECTOS PUBLICOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

II.1.- LOS DERECHOS PUBLICOS SUBJETIVOS

Un cuestionamiento ineludible en esta parte de nuestro estudio, es qué motiva a cada una de las partes para promover, por un lado, un juicio civil en el que se confrontan intereses de particulares, y por el otro, un juicio contencioso administrativo que confronta un interés particular con un interés público. En otros términos, cual es la pretensión en uno y en otro de los juicios mencionados.

La pretensión es aquello que se desea, que se busca y se exige al acudir a un tribunal.

Para el maestro García Máynez el derecho subjetivo es "...la facultad de exigir determinado comportamiento, positivo o negativo, de la persona o personas que se hallan frente al titular." ¹³

Para nosotros el derecho subjetivo es la facultad que resguarda y que protege el supuesto jurídico contenido en una norma, por lo tanto, frente a un derecho subjetivo existe una obligación correlativa.

Paralelamente a la distinción del Derecho Privado y de Derecho Público, se halla la existente entre los derechos subjetivos privados y los derechos subjetivos públicos. En consecuencia, son útiles para distinguir a estos últimos, los argumentos vertidos en el primer capítulo respecto al Derecho Privado y al Derecho Público ¹⁴. De tal forma se infiere, que el primer grupo de derechos pertenecen al Derecho Privado y el segundo al Derecho Público.

Los derechos subjetivos de índole privada se clasifican en dos tipos: los personales o de crédito y los reales.

Los Derechos Públicos subjetivos son el conjunto de facultades que los particulares tienen, y que constituyen un límite y contrapeso frente a la actividad del Estado.

En efecto, la actividad fiscal, que es también administrativa, debe ajustarse a derecho, implicando ello, el respeto a los derechos públicos subjetivos del gobernado.

¹³ García Máynez Eduardo, Op. Cit. , Pág. 187.

¹⁴ Vid. Supra. Capítulo I.

Aunque las garantías de legalidad y audiencia que consagra nuestra Carta Magna no son los únicos derechos públicos que encontramos en el ámbito administrativo, sí son los predominantes en la constitución del " bloque de concreto " que se erige ante las autoridades fiscales.

El derecho a la legalidad se descompone a su vez en una serie de derechos, como son, el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

En razón a su contenido, los derechos públicos subjetivos se clasifican en cuatro grupos: derechos de libertad, derechos sociales, derechos políticos y por último, los derechos de los administrados. El último de los grupos mencionados se subdivide en tres rubros, que son: derechos de los administrados a la prestación de los servicios administrativos; a la legalidad de los actos administrativos y a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.¹⁵

Cuando la Autoridad Hacendaria vulnera las garantías individuales, existe la posibilidad de corregir su actuación mediante los medios de control existentes.

Dentro de los medios de control, encontramos toda una gama de recursos que se tramitan ante la propia autoridad administrativa, además el juicio contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el juicio de amparo. Respecto a la segunda instancia mencionada, opina el Doctor Delgadillo Gutiérrez lo siguiente: "En cuanto a la finalidad de nuestro contencioso-administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, pues para la procedencia del juicio es necesaria la afectación del interés jurídico del demandante, como se desprende a contrario sensu de la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación "¹⁶

En el mismo orden de ideas, cuando el gobernado considera ilegal un acto fiscal, especie del acto administrativo, lo impugnará si es el caso, mediante la instauración de un juicio contencioso administrativo, buscando la nulidad del acto, y por añadidura, la restauración de la legalidad en la actuación de la Autoridad Hacendaria.

¹⁵Cfr. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Trigésimo Tercera Edición, México D.F. , 1994, Pág. 341.

¹⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Espinosa Lucero Manuel, Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Limusa, Cuarta Reimpresión, México D.F. , 1996, Pág. 192.

Queda claro que la pretensión del particular en el contencioso administrativo es la nulidad y la restauración de su status jurídico, que ha sido agraviado por un acto administrativo. En cambio, en un juicio del orden civil el actor pretende el reconocimiento de un derecho.

En cuanto a las partes en uno y en otro juicio, encontramos que, en el juicio civil contienden dos particulares, aunque puede ser parte el Estado actuando como particular, y en el contencioso administrativo un particular contra un ente soberano.

Si existe un derecho de crédito en la instancia civil, el acreedor es siempre el actor, en el caso del contencioso administrativo el deudor es el que generalmente ejerce la acción .

Como hemos apuntado con antelación, la esfera jurídica del gobernado se ve mermada desde la emisión del acto administrativo. En el proceso civil, alguno de los particulares que contienden verán afectada su esfera jurídica hasta que se dicte sentencia.

Algo más sobre la pretensión, en el procedimiento contencioso administrativo consiste, viéndolo desde otro punto de vista, en buscar el cese de efectos jurídicos, en el proceso civil, en la producción de efectos jurídicos.

El objeto del proceso civil, son pretensiones fundadas en Derecho Privado. El objeto del Derecho Fiscal, son pretensiones fundadas en Derecho Público.

II. 2.- LA RELACION JURIDICA DE SUPRAORDENACION

El género de la relación jurídica se define como el vínculo de derecho que existe entre dos sujetos, en virtud del cual, el titular del derecho subjetivo (acreedor) puede exigir de otro (deudor) el cumplimiento de una obligación.

En la actualidad es factible que el Estado, poseedor de una personalidad, se vincule jurídicamente con los gobernados. En una relación jurídica de esta índole, regularmente el ente soberano es el sujeto activo en la relación de derecho. Tal aseveración nos sitúa ante un argumento ya plasmado en este estudio, que hace referencia a un Derecho Público cuando el órgano estatal participa como autoridad en una liga jurídica.¹⁷

¹⁷ Vid. Supra. Punto I.1.2.

El Estado al ser una persona jurídica colectiva requiere de órganos de representación y administración, uno de estos órganos es la Administración Pública, y si tomamos en cuenta que estamos hablando de un Estado soberano porque así lo dispone la Constitución en su artículo 49, en consecuencia, la Administración Pública participa de esa delegación de soberanía.

La delegación de poder se hace más palpable en el caso de las autoridades fiscales, lo que se traduce en la potestad tributaria. Respecto a la potestad tributaria el Lic. Rodríguez Lobato menciona que "... es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos..."¹⁸

Como producto de ese poder público que posee la Autoridad Fiscal en el ejercicio de su actividad tributaria, se establece lógicamente una relación jurídica de tipo vertical con el contribuyente, esto es, una relación jurídica de supraordenación en virtud de la posición que guarda esa autoridad - por encima del contribuyente - en el orden jurídico de un país.

El vínculo jurídico que ubica a los entes públicos en uno de sus extremos y que lo hemos llamado de supraordenación por las razones apuntadas con anterioridad, repercute en el juicio contencioso administrativo. Aún más, el tipo de liga jurídica existe al ejercerse la acción y se mantiene durante el desenvolvimiento del juicio de nulidad, amén, el vínculo puede subsistir, dependiendo de la declaración de nulidad o de validez que se emita en la instancia administrativa.

Al darse el juicio de nulidad, surge una nueva relación jurídica con base a la sujeción de las partes al procedimiento contencioso y a la relación jurídica anterior, empero, todo el peso y la influencia del primer vínculo de derecho recae sobre el segundo, toda vez que la intervención de la autoridad sigue siendo en tal calidad, y naturalmente esto produce una relación no de igual a igual sino también se trata de un lazo jurídico de supraordenación, máxime que es considerado un juicio de orden público.

Efectivamente, el juicio contencioso administrativo es considerado de orden público, en primer lugar, por la función jurisdiccional que realiza el Tribunal Fiscal de la Federación, y en segundo lugar, porque al ser parte la Autoridad Fiscal, lo es, buscando el interés general.

¹⁸ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit. Pág. 6.

Insistimos, la relación jurídica entre la Autoridad Hacendaria y el particular dentro del procedimiento contencioso administrativo no es igual a igual, existe una marcada diferencia con la relación que surge en el proceso civil, ya que el primero en este párrafo antepone el interés general al interés privado.

Nuestra Constitución y todos los órganos de poder por ella creados, adoptan la tendencia al bien común, por ende se le da una jerarquía mayor al interés colectivo, que al interés particular.¹⁹

Sobre la existencia de los dos tipos de intereses y el indiscutible predominio de uno sobre el otro, el Doctor Burgoa señala que “ Es evidente que sobre los intereses particulares de cada quien están los intereses colectivos, que se resumen dentro del concepto genérico de “ interés social “, el cual a su vez, presenta diversas implicaciones demográficas que se expresan en el “ interés público “, el “ interés común “, el “ interés nacional “, el “ interés general “ el “ interés mayoritario”.²⁰

El antecedente constitucional inmediato anterior, justifica plenamente la jerarquía mayor del interés público en comparación con el interés privado. Este principio de jerarquización que porta la esencia del contencioso administrativo, arroja una relación jurídica de supraordenación.

A continuación más argumentos que reafirman la relación de supraordenación en el contencioso administrativo, al tenor siguiente:

- A) A la autoridad en todo momento se le menciona como tal.
- B) La existencia de la figura de la negativa ficta a causa del silencio de la autoridad.
- C) La presunción de validez de los actos de autoridad.
- D) La no sujeción de la autoridad a la prueba confesional.
- E) El interés público que imprime la autoridad a su actuación.
- F) La garantía del interés fiscal como condición para que sea revisada ampliamente la determinación del Fisco Federal.

¹⁹ Vid. Infra, Punto II. 4.

²⁰ Burgoa Ignacio. Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, Vigésimo Séptima Edición, México D.F. . 1995. Pág. 51.

G) La afectación del status jurídico del contribuyente, como presupuesto para la procedencia del juicio de nulidad.

II.3.- LA PRESUNCION DE VALIDEZ DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD

Al dedicarse una persona a las actividades que se encuentran grabadas por la ley fiscal federal, aquélla es susceptible de incurrir en el incumplimiento de dicha ley.

Cuando la Administración Fiscal en ejercicio de las facultades de comprobación, descubre el incumplimiento a las disposiciones fiscales, procederá a emitir un acto por virtud del cual - si es el caso - determinará el crédito fiscal, dándole un plazo al contribuyente para que haga el pago en forma voluntaria. En caso contrario la Autoridad Hacendaria tiene facultad para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, a través del cual se le exige al contribuyente el cumplimiento forzado de la obligación fiscal, sin necesidad de que intervenga el poder judicial.

En el Derecho Privado prevalece el principio de que nadie puede hacerse justicia por sí mismo, y ante el incumplimiento de una obligación, el acreedor sólo puede obtener el cumplimiento forzado con la intervención del Estado.

La actuación del Fisco Federal en los tres momentos (facultades de comprobación, determinación y en su caso el procedimiento administrativo de ejecución) puede provocar la inconformidad del particular, al considerar éste, que la actuación de la Autoridad Hacendaria no se ajusta a derecho, y consecuentemente estar en posibilidad de entablar el juicio de nulidad

En la demanda, la parte actora deberá precisar - entre otras cosas - los hechos en que verse su demanda, lo mismo hará la parte demandada en su contestación. Así los hechos controvertidos darán origen a la actividad probatoria de las partes.

Surge entonces la figura de la carga de la prueba, esto es, a quién le corresponde probar en cada uno de los procedimientos que estamos manejando.

En el procedimiento contencioso administrativo que se resuelve ante las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, existe la presunción de legalidad y validez de los actos de las autoridades, presunción que admite prueba en contrario, implicando además que la carga de la prueba le corresponda en principio al particular.

Esta presunción se basa en que la actuación de la autoridad está desprovista de todo interés particular, y en su lugar busca un interés público. Además, la autoridad ya integró un expediente en el que auto-revisó su actuación.

La presunción de legalidad, se refiere a los actos previos al juicio de nulidad.

En el campo del proceso civil existe el principio de que sólo el que afirma tiene la carga de probar, con algunas excepciones.

Por lo tanto, la presunción de validez de los actos de autoridad, sólo es viable en la órbita del Derecho Público.

II.4.- EL INTERES PUBLICO

En este espacio, se exponen a la luz de los procedimientos civil y contencioso administrativo, los intereses que se confrontan en cada uno de dichos procedimientos. Aunque los distintos intereses se pusieron en relieve en páginas anteriores, situación que fue ineludible, pues se requirió para explicar afirmaciones precedentes. Ahora los dos se exponen minuciosamente, sobre todo el interés público, porque para entenderlo se requiere remontarse a sus antecedentes, y de un estudio más profundo.

Según Tomás Hobbes " homo hominis lupus " , o sea, el hombre tiene una tendencia natural a la ley del más fuerte, a dominar a sus semejantes, así lo demuestra la historia de la humanidad.

Producto de esa tendencia natural fueron los regímenes absolutistas que los monarcas soberanos implantaron en Inglaterra, España y Francia del siglo XVIII. En esta última ciudad donde surge una corriente de pensamiento encabezada por Rousseau, Montesquieu y Diderot, en contra de los Estados absolutistas, proclamando la igualdad del individuo.

En las ideas de Rousseau sobre el contrato social y las de soberanía popular, así como en las de Montesquieu sobre la división de poderes, los pueblos encontraron la fórmula para garantizar sus derechos y la organización de su gobierno.

En efecto, las ideas de los ilustrados franceses son la base para dar el contenido esencial a los documentos constitucionales del mundo entero.

Aunque el pensamiento de los sabios franceses toma en cuenta a la colectividad, no le da el lugar que más tarde habría de tomar, y en su lugar produce la corriente jurídico-filosófica del jus-naturalismo que proclamó la existencia de derechos inherentes al hombre, superiores a la sociedad. La excelsitud del ser humano y de sus intereses, marcaron el contenido liberal individualista de las estructuras jurídicas de aquel tiempo, entre ellas nuestra Constitución de 1857.

Como antítesis del individualismo surge la corriente ideológica del colectivismo, que niega la supremacía del individuo, y mucho más que eso, los intereses de grupo, según ella, deben prevalecer, sacrificando incluso los intereses del individuo, llegando a la conformación de un Estado totalitario.

Nuestra actual Constitución al establecer un sistema de gobierno democrático, adopta la doctrina del bien común, que es la síntesis o equilibrio entre la postura liberal-individualista y a la colectivista.

Cualquier régimen jurídico que tenga como finalidad el bien común, debe establecer un mínimo de actividad individual que le permita al ser humano alcanzar su felicidad - derechos públicos subjetivos ²² -, pero simultáneamente tiene que establecer los límites para mantener el orden dentro de la sociedad y preservar los intereses colectivos.

Si concebimos a un Estado Mexicano como una entidad cuyo fin sea el interés general o bien común, entonces se deduce que los intereses que convergen en el juicio contencioso administrativo, son por un lado, el interés público que dejamos ya precisado, y por el otro un interés particular.

En contraste con la contraposición de intereses en el juicio de nulidad, en el juicio civil se confrontan dos intereses particulares.

La asistencia de la autoridad como parte en el contencioso administrativo, y su correlativo interés público, dotan a la instancia de matices que sólo pueden aflorar en un procedimiento de tal naturaleza. Ejemplo de ello son el principio inquisitorio o de oficiosidad del que hablaremos en el punto siguiente, la relación de supraordenación, la pretensión constituida por derechos públicos subjetivos y la presunción de validez de los actos de autoridad.

²² Vid. Supera, Punto II.1.

Cerramos este punto con una cita del Lic. Rodríguez Lobato acerca de los intereses que conforman al contencioso administrativo, "Entendemos por fase contenciosa del procedimiento fiscal la serie de actos jurídicos conforme a los cuales se impugna un acto del fisco cuando hay oposición legítima entre el interés público y el interés privado"²³

II.5.- EL PRINCIPIO INQUISITORIO O DE OFICIOSIDAD.

Las características, modalidades y diferencias propias de cada proceso tienen origen en las ramas especiales del derecho, en otros términos, la diversidad de los procesos es producto principalmente de la naturaleza de las normas jurídicas sustantivas que se aplican en éstos.²⁴

Las normas sustantivas aplicables en los procesos civil y fiscal, son respectivamente, el Derecho Civil y el Derecho Fiscal. De tal suerte que el principio de la autonomía de la voluntad del Derecho Civil, se traduce en el principio dispositivo que rige al proceso civil.

En cambio, las normas sustantivas en materia fiscal al ser de orden público, impregna con este principio al proceso fiscal, lo que se traduce en el principio inquisitorio o de oficiosidad, entre otros, que es un pilar en el procedimiento contencioso administrativo.

El principio dispositivo del proceso civil permite a las partes a disponer del proceso y disponer del derecho sustancial controvertido. El ejercicio de la acción y la caducidad de la instancia permite a las partes disponer del proceso.

El desistimiento de la acción y de la instancia, así como la transacción permite a las partes disponer del derecho sustancial controvertido.

El principio inquisitorio o de oficiosidad atiende a la trascendencia del juicio de nulidad, al interés controvertido que se encuentra en juego de dicha instancia, y consiste en que una vez que el actor ejerce la acción, "el juicio sigue su propia dinámica"²⁵, amén de que corresponde al juzgador - principalmente - la responsabilidad de cuidar el ágil y efectivo desenvolvimiento del proceso hasta llegar a la resolución definitiva de la controversia, en caso contrario el Estado y particularmente la administración pública se vería en aprietos para cubrir los egresos y cumplir con sus fines.

²³ Rodríguez Lobato Raúl, Op. Cit., Pág. 198.

²⁴ Cfr. Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, Tercera Edición actualizada, México D.F. . 1996, Pág. 6.

²⁵ Arreola Ortiz Leopoldo, Op. Cit. Pág. 451.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SUPLETORIEDAD DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

III.1.- LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

Desde la creación del Estado mexicano hasta antes de entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal en enero de 1937, la solución de las contiendas tributarias estuvo encargada al Poder Judicial, sólo brevemente interrumpida por la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, creación esta última del insigne jurista Teodosio Lares.

Con la expedición de la Ley de Justicia Fiscal se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, que se constituyó como tribunal administrativo de justicia delegada con plena autonomía para emitir sus fallos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de los mismos.

El contencioso tributario mexicano dentro de la concepción del contencioso administrativo continental europeo produce una reacción de los juristas mexicanos, afirmando éstos, que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación era anticonstitucional pues no la contemplaba el artículo 104 de la Carta Magna. En consecuencia, por decreto del 16 de diciembre de 1946 se reformó la fracción I del mencionado artículo, adicionándole un segundo párrafo, por ello, en los casos en que la Federación fuera parte, las leyes podían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las que emitieran los tribunales administrativos del tipo del Tribunal Fiscal de la Federación. La reforma constitucional señalada, así como la del 19 de junio de 1967, dieron consolidación y viabilidad necesaria al Tribunal Fiscal.

Del texto de la Ley Fiscal en comento se desprende la regulación de un juicio sumario, probablemente adoptando esa forma influido por el juicio de oposición al procedimiento administrativo de ejecución que regulaba el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 en sus artículos 590 fracción VIII y 591 a 596.

La Ley de Justicia Fiscal se dividía en cuatro capítulos, el capítulo primero contenía en su mayoría preceptos de carácter orgánico, a excepción de los siguientes: el que inauguró la supletoriedad de una Ley Civil a una Ley Fiscal (artículo 10) y el artículo 11, que por un lado permitía a las Salas la inobservancia de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, siempre y cuando hicieran constar sus motivos, y por el otro, establecía el recurso de queja en contra de los fallos que contrariaban la jurisprudencia de dicho tribunal.

El capítulo dos contenía los artículos que establecían la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, la negativa ficta y las reclamaciones en contra de las resoluciones de salas que admitían o desechaban la demanda, las que sobreesían los juicios en caso de desistimiento del actor o revocación administrativa, y aquéllas que se referían al procedimiento administrativo de ejecución y a la garantía. Tribunal Fiscal conocía entonces exclusivamente de la materia fiscal, esto es, de los juicios entablados en contra de las

resoluciones que determinaban créditos fiscales a un particular, o que fueran favorables a éste, así como también las que fincaban responsabilidades.

El capítulo tercero regulaba las excusas e impedimentos; dentro de lo más trascendente se encontraba lo relativo a la no recusabilidad de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, pero en cambio, debían manifestar que estaban impedidos para conocer de algunos juicios.

El cuarto capítulo era el que se refería al procedimiento fiscal y se subdividía en siete secciones.

La sección I establecía las partes del juicio de nulidad, los incidentes considerados de previo y especial pronunciamiento, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, la acumulación de autos y la nulidad de actuaciones, además la representación de las autoridades.

La sección II se refería a la notificación y a los términos. Las primeras se debían hacer a las autoridades mediante oficio o telegrama, si eran urgente, y personalmente a los particulares en la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles o por correo certificado cuando se tratara de resoluciones que admitieran o desecharan la demanda, las que rechazaban o dispensaban la garantía, la que señalaba día para la audiencia, la que mandaba citar a un tercero, la que requería un acto de las partes y cualquier otro caso urgente que ordenara el tribunal; en los demás casos las notificaciones se efectuaban en el tribunal, personalmente si las partes se presentaban dentro de las 24 horas siguientes a la resolución, o por lista, fuera de ese término. La facultad que se daba al patrono para recibir notificaciones lo autorizaba además para promover en respuesta a la misma, para rendir pruebas y para presentar alegatos. Las notificaciones surtían efectos, a las autoridades desde la entrega del oficio, y a los particulares, al día siguiente de aquél en que se hubiera realizado.

Los términos eran improrrogables y empezaban a correr desde el día siguiente a aquél en que surtía efectos la notificación; se contaba por días naturales, excluyendo los domingos y días inhábiles.

La sección III mencionaba que la demanda debería presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que se hubiera notificado la resolución impugnada; en el caso de que la autoridad fuera la demandante, tenía cinco años para presentar el escrito de demanda a partir de que se había hecho del conocimiento al particular la resolución.

Dentro de los requisitos de la demanda estaban el nombre y domicilio del actor, la resolución o procedimiento que se impugnaban, así como la autoridad emisora, los hechos y fundamentos de derecho, las pruebas que se ofrecieran -en el caso de ser la pericial o la testimonial, debía el demandante indicar los nombres de los peritos y testigos-, las copias de traslado, el pliego de posiciones que debían absolver peritos y testigos, en su caso los documentos que acreditaran la personalidad y los que acreditaran el derecho.

Si la demanda era oscura se prevenía al actor para que la aclarara en un término de tres días, si dentro de ese término no se subsanaban los defectos, se rechazaba la demanda

La sección IV regulaba lo referente a la contestación, la cual debía referirse concretamente a cada uno de los hechos contenidos en la demanda, acompañando las constancias de sus afirmaciones. Además el demandado podía insertar las excepciones y defensas que tuviere. Si la contestación no se producía o produciéndose era omisa, se presumían ciertos -salvo prueba en contrario- los hechos que se le imputaban al demandado. Aunado a todo esto, el ofrecimiento de pruebas de la demandada debía producirse en el mismo acto de la contestación.

La sección V establecía como regla general para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución el otorgamiento de depósito o prenda, fianza, hipoteca o embargo precautorio como garantía del interés fiscal. También regulaba esta sección el procedimiento para solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en los términos siguientes: admitida la demanda se enviaba copia de ella a la autoridad para que informara dentro de las 24 horas sobre el monto del interés fiscal y sobre si existía o no garantía, recibida la solicitud la autoridad suspendía provisionalmente el procedimiento; recibido el informe o transcurrido el plazo el tribunal dentro de las 48 horas siguientes determinaba si debía o no presentarse la garantía.

La sección VI declaraba procedente la acumulación cuando dos o más juicios se encontraban pendientes de resolución y además se hubieren promovido en contra del mismo acto o contra actos que aunque diversos fueran unos antecedentes o consecuencia de otros. La acumulación procedía en la vía incidental, el incidente respectivo se consideraba de previo y especial pronunciamiento, de oficio o a petición de parte, amén de la regla general de que el juicio más reciente se acumulaba al más antiguo.

La sección VII exponía un procedimiento sumario, toda vez que en una sola audiencia se efectuaba toda la instrucción. Si desglosamos ese procedimiento sumario se tiene que el auto que admitía la demanda también citaba a las partes para la audiencia del juicio dentro de un término que no excediera de un mes. Ya en la audiencia se leían la demanda y la

contestación, se resolvían las cuestiones incidentales y se desahogaban las pruebas ofrecidas, para ese efecto establecía el artículo 54 que el desahogo debería hacerse con arreglo al Código Federal de Procedimientos Civiles en tanto éste no se opusiera a la Ley Fiscal. Dichas reglas del procedimiento fiscal consistían en lo siguiente:

-Cuando el absolvente no concurría sin causa justificada se le declaraba confeso y no había necesidad de una segunda citación.

-Las posiciones debían articularse en la audiencia misma pero cuando el absolvente radicaba fuera del Distrito Federal y no había nombrado apoderado con facultad para absolverlas esta actuación se encomendaba a un Juez de Distrito.

-Se restringía la impugnación de documentos en la audiencia del juicio, pues esto sólo se permitía hasta seis días antes de la celebración de la misma.

-En la diligencia se permitía el dictamen pericial por escrito u oralmente, aunque si éste se hacía por escrito, de todas formas se tenía que reproducirlo en forma oral. Las partes y la sala podían hacer los cuestionamientos y aclaraciones pertinentes. Ahora bien, cuando había necesidad de nombrar a un perito tercero valuador se prefería a una institución crediticia que manejara el fideicomiso.

-Respecto al desahogo de la prueba testimonial, se establecía que el ser funcionario público no era impedimento para fungir como testigo, generalmente el desahogo se efectuaba en forma oral, pero cuando el testigo residía fuera del Distrito Federal eran permisibles los interrogatorios por escrito, asimismo las posiciones debían hacerse directamente por las partes (primero por la parte oferente), cuidando que dichas posiciones tuvieran relación directa con los puntos controvertidos, que cada una guardara relación con un sólo hecho y que estuvieran formuladas en términos claros y precisos. Por su parte la Sala, después de tomar la protesta respectiva declaraba procedentes las posiciones formuladas, según se apegaran o no a los requisitos legales establecidos.

En la valoración de las pruebas del artículo 55 señalaba que la misma se haría de acuerdo con las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles con las siguientes modificaciones:

-La fuerza probatoria de la prueba pericial se dejaba bajo la responsabilidad de las Salas.

-El Tribunal tenía libre apreciación razonada de los hechos controvertidos, lo que implicaba poder apartarse de las reglas establecidas para el efecto, también podía invocar hechos notorios.

-Como consecuencia de la presunción de la validez existente en el procedimiento fiscal, los actos no impugnados en él, o aunque lo hayan sido no fuesen probados, se consideraban legales.

Por otra parte, debían declararse nulas aquellas resoluciones o procedimientos que no se apegaban a la legalidad.

Otra de las cuestiones que se encuentran en este documento histórico, es la referente a los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, mismos que adquirirían la fuerza de cosa juzgada, además debían fundarse en ley, examinar cada uno de los puntos controvertidos y expresar con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declara o validez se reconociera. En el primer caso, es decir cuando se declaraba la nulidad se indicaría en que sentido debía dictarse la nueva resolución.

Hasta ahora hemos dado un panorama general del procedimiento que se desprende de la Ley de Justicia Fiscal, pero retomando algunos artículos de la misma, pasemos al punto medular de nuestro estudio: la supletoriedad.

Como ya se ha considerado, el artículo 10 de la Ley de Justicia Fiscal le correspondió la inauguración de la supletoriedad de una ley civil a una ley fiscal, al establecer que “ El Tribunal Fiscal ajustará sus procedimientos a las disposiciones de esta ley. A falta de prevención expresa, aplicará las del Código Federal de Procedimientos Civiles “.

En virtud de la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, se le aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 promulgado por el General Porfirio Díaz.

La carencia o lagunas legales y la juventud e inexistencia de la Ley Fiscal frente a la madurez e integridad del Código Federal de Procedimientos Civiles dieron viabilidad a la supletoriedad de aquélla.

La Ley de Justicia Fiscal en su artículo 10 permite la supletoriedad en el supuesto de que existiera en ella una “falta de prevención”, lo que indica que al existir como única condición el señalamiento anterior, convertía prácticamente a la Ley Fiscal y a la Ley Civil en una sola pieza.

Al seguir analizando el mencionado artículo 10, se encuentra que éste constituye el género de la supletoriedad, ya que además encontramos en la Ley Fiscal otros artículos que permiten la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos en casos específicos como son en notificaciones personales a particulares (artículo 27 fracción II); en el desahogo de las pruebas (artículo 54); y en la valoración de las mismas (artículo 55).

Aún más, en la regulación de la supletoriedad no se adoptaba un criterio uniforme que determinara su aplicación como se puede observar en los artículos que la permitían expresamente. Así, el artículo 10 menciona como único requisito que existiera una falta de prevención expresa, el mismo criterio adoptaba el artículo 27 fracción II al establecer que las notificaciones a los particulares se les harían en la forma que disponían el código supletorio. En cambio en el artículo 54 se le ponía un límite a la supletoriedad, al permitirla en tanto no se opusiera a las reglas contenidas en las seis fracciones de este artículo²⁶ . A su vez el artículo 55 al parecer ponía en situación de ley supletoria a la Ley de Justicia Fiscal porque establecía que la valoración de las pruebas se haría conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles con las modificaciones contenidas en las cuatro fracciones de este artículo.²⁷

El signo distintivo entre una ley y otra era de proporciones enormes. La Ley Fiscal además de las gigantescas carencias, tenía defectos técnicos, y en su texto se contenía un procedimiento sumario opuesto al procedimiento ordinario del Código Federal de Procedimientos civiles.

Respecto a “ diferencia de edades “ , la ley supletoria tenía al momento de entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal una vigencia de 30 años.

En general se puede afirmar que como consecuencia de las enormes carencias o lagunas de la Ley Fiscal, formaban ésta y el Código Federal una unidad representada por el procedimiento fiscal.

²⁶ Vid . Supra . . del presente capítulo.

²⁷ Vid . Supra . . del presente capítulo.

III.2.-CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

Este cuerpo normativo viene a abrogar a la Ley de la Justicia Fiscal, fue publicado el 31 de Diciembre de 1938 y entró en vigor el Primero de Enero de 1939.

En cuanto a la estructura general, comprende normas de carácter procedimental que integran la fase oficiosa (procedimiento administrativo de ejecución), y las de carácter procesal que integran la fase contenciosa. Es precisamente el titulo cuarto del Código Fiscal en turno el que se ocupaba de la fase contenciosa del procedimiento tributario, este titulo a su vez se divide en cuatro capitulos y el capitulo cuatro en siete secciones.

El procedimiento contencioso que regulaba el Código Fiscal en cita, prácticamente es una calca del procedimiento contenido en la Ley de Justicia Fiscal, sólo con ligeras variantes, lo que indica que en relación a la supletoriedad, se concebía en los mismos términos que en la Ley abrogada, es decir, se trataba de un Código Fiscal con bastantes carencias y ávido de normas que las suplieran.

Como el periodo de vigencia del Código Fiscal de la Federación de 1938 osciló entre el Primero de Enero de 1939 al 31 de Marzo de 1967, fueron dos códigos los que se le aplicaron supletoriamente: el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 y el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942 (vigente).

De los artículos del Código de 1938 que permitían expresamente la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, se aprecia una falta de unidad en los criterios para definir y concretar el principio y fin de la figura jurídica. Los artículos referidos son el 155 que establecía como único requisito para la aplicación supletoria, la "falta de prevención expresa" en el Código Fiscal; el 173 fracción II que ordenaba la notificación personal a los particulares en la forma que establecía el Código supletorio o por correo certificado, cuando se tratara de resoluciones que admitían o desechaban la demanda, que rechazaran o dispensaran una garantía, que señalaran día para la audiencia, la sentencia y el sobreseimiento, la que mandara citar a un tercero, el requerimiento a una de las partes, y en cualquier otro caso urgente; el 200 que establecía el desahogo de las pruebas conforme al Código supletorio en tanto no se opusieran a las reglas establecidas por ese artículo, estas reglas son iguales a las del artículo 54 de la Ley de Justicia Fiscal²⁸, a excepción de la fracción VII que establecía la diferencia entre el Código de 1938 y la ley abrogada, que a la letra dice: "se apreciará la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal a menos que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario no haya tenido el actor oportunidad de ofrecerlas"; y el artículo 201 que prescribía una valoración de las pruebas conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles y con las modificaciones

²⁸ Vid. Supra. Del presente capitulo.

contenidas en las cuatro fracciones de ese artículo, que coincide también con el texto del artículo 55 de la Ley de Justicia Fiscal.

Además de lo anterior vale la pena mencionar las “ leves “ adiciones y modificaciones relevantes del procedimiento contencioso regulado en el Código Fiscal de la Federación de 1938. Así pues tenemos lo siguiente:

- Se establecía una excepción más a la regla general de que los términos serán comunes, que reside en el término que se le daba a la Secretaria de Hacienda para contestar la demanda. (art. 178 fracción III).

- Se ordenaba la notificación de las autoridades demandadas del auto que desechara la demanda (artículo 183).

-Se instituye la suplencia de la queja, esto es, el emplazamiento de la autoridad demandada aunque no se hubiese señalado en la demanda como tal (artículo 184).

- Era procedente la acumulación cuando las partes fueran las mismas y argumentaran idénticos agravios (artículo 192).

- Las pruebas no ofrecidas en la base oficiosa no se admitían en el contencioso administrativo, salvo que en aquélla no hubiese existido oportunidad legal para hacerlo (artículo 198).

- Se exigía a las partes, cuando planteaban cuestiones técnicas, que rindieran la prueba pericial (artículo 198 segundo párrafo).

- La resolución impugnada, disponía el artículo 200 fracción VII, debía apreciarse de la misma forma como se probó ante la autoridad administrativa, salvo que en el procedimiento oficioso ésta se haya negado a admitir pruebas o que el actor no haya tenido la oportunidad de ofrecerlas (artículo 200 fracción VII).

III. 3.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1966

Comparado con los anteriores, el Código Fiscal de 1966 revela una sistematización que se denota desde la forma de dividir y distribuir las figuras jurídicas del título cuarto.

En efecto, el título cuarto se disgregó en cinco capítulos que son referidos en este espacio de la siguiente manera: el capítulo I se destinó a las disposiciones generales del juicio contencioso administrativo; el capítulo II denominado del procedimiento, se dividió a su vez en diez secciones, la sección I se destinó a las disposiciones generales, la sección II por su parte se ocupó de las notificaciones y de los términos, la sección III en sus preceptos se refirió a los impedimentos y excusas así como de las recusaciones, la sección IV contuvo los casos de improcedencia y sobreseimiento, la sección V contempló aspectos relacionados con la demanda, en cambio la sección VI contempló los relativos a la contestación, la sección VII reguló los incidentes del juicio, por su parte la sección VIII dispuso acerca de las pruebas, al desarrollo de la audiencia del juicio se abocó la sección IX y a la sentencia la sección X; el capítulo III se encargó de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación; el capítulo IV incluyó los recursos que podían interponerse contra las resoluciones del Tribunal Fiscal; y el capítulo V creó la figura de la exhatividad de justicia.

En virtud de la vigencia del título IV (1 de abril de 1967 al 31 de marzo de 1983) se le aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942.

Ahora bien, la supletoriedad permitida expresamente en el Código Fiscal de 1966, es en términos generales muy similar a la permitida en las leyes anteriores. Así, el artículo 169 establecía la regla general de que los juicios de nulidad se substanciarían y resolverían conforme al procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación y a falta de disposición expresa se aplicaría el Código supletorio.

Una innovación respecto a la supletoriedad la describe el artículo 171 del Código Tributario aludido, en el sentido de que se tendría por no presentada una promoción que no hubiera sido acompañada de la firma de quien la formulará, a excepción de las personas que no supieran o no pudieran firmar, aplicándose en este supuesto " el derecho común".

Por su parte el artículo 176 del mismo Código consignaba que las notificaciones a los particulares se efectuarían conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles o por correo certificado, cuando se tratara de resoluciones que dicho artículo contenía en ocho numerales, resoluciones que eran muy similares a las que contenía la fracción II del artículo 173 del Código Fiscal de la Federación de 1938²⁹, razón por la cual sólo recurrimos a las divergencias que había entre estos dos Códigos. En el Código se "suprimían" los proveídos que rechazaban o no dispensaban la garantía fiscal; se "adicionaban" aquéllos que admitían o rechazaban un recurso, de igual manera los que tenían por contestada la demanda cuando se impugnaba una negativa ficta.

Sobre el desahogo de las pruebas, el artículo 217 del Código Fiscal de 1966 ordenaba que estas actuaciones se hicieran apegándose a las reglas del artículo mencionado, y en lo no previsto se aplicaría al Código Federal de Procedimientos Civiles. Las reglas a las que hacemos referencia y las contenidas en el artículo 200 del Código Fiscal de 1938 son muy similares, por lo que al buscar el no caer un repeticiones, sólo repararemos en las partes de las fracciones del artículo 217 que resultan diversas a las contenidas en el artículo 200³⁰

La primera discrepancia la configura la fracción III del artículo 217, ésta indicaba que el tercer sería nombrado por la Sala, preferentemente a los registrados el la Secretaria General de Acuerdos, debía tener título en la profesión sobre la que se oíría su parecer, y podía no tener dicho título si se tratara de profesiones que no estaban legalmente reglamentadas o cuando no hubiera peritos en el lugar del juicio, en este último caso se nombrarían personas entendidas. Otro punto de distinción reside en el artículo 200 se encontraban siete fracciones y en el artículo 217 sólo seis.

Según el artículo 221 del Código Fiscal de 1966 la valoración de las pruebas se efectuaba de acuerdo a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles y con las modificaciones que el primero establecía. La redacción y contenido de las modificaciones a que se refiere el artículo anterior son muy parecidas a las que dejamos anotadas con antelación al citar el artículo 201 del Código Fiscal de 1936³¹. Comparando los preceptos de uno y otro Código se tiene que el artículo 221 "se queda" únicamente con la primera parte de la fracción III: "El Tribunal podrá invocar los hechos notorios", y por lo tanto "desaparece" la frase "aunque respecto de ellos no se rinda prueba alguna" de su antecesor. Además el artículo menos antiguo se "queda" únicamente con tres fracciones.

Por otra parte, de una visión más generalizada del procedimiento contencioso que regula el Código Fiscal de 1966 y cotejándolo con el juicio de vigencia inmediata anterior se extraen las siguientes "adiciones":

²⁹ Vid Supra. Punto III. 2.

³⁰ Ibidem.

³¹ Vid Supra. Punto III. 2.

- La inexistencia de las costas y de la gestión de negocios en el juicio fiscal (artículos 170 y 171 segundo párrafo, respectivamente);

- Los actuarios debían notificar las resoluciones a más tardar el segundo día de aquél en que se le turnaba, imponiéndoseles una multa en caso de inobservancia de esta disposición (artículo 175);

- La autorización para recibir notificaciones, facultaba además a los así autorizados para hacer promociones de trámite e interponer recursos (artículo 178);

- Las notificaciones surtían sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueran hechas (artículo 179);

- El incidente de nulidad de actuaciones se podía interponer hasta antes de la notificación del fallo que resolvía es definitiva (artículo 180);

- Se “ agrega “ una casual de impedimento que se contenía en la fracción VII del artículo 182, por ello se contemplaban todos los demás casos que impedían el conocimiento de un juicio por parte de un determinado magistrado, cuando pudiera afectar la imparcialidad en forma “ análoga o más grave “ en comparación con los supuestos de las seis fracciones anteriores;

- Se les dotaba a las partes de la facultad para recusar a los magistrados del Tribunal Fiscal cuando se encontraran en algún caso de impedimento, o habiendo sido exitados para pronunciar sentencia, no lo hacían dentro de los quince días siguientes a la exitativa (artículo 185);

- La recusación podía hacerse hasta antes de empezar la audiencia final. El pleno del Tribunal Fiscal resolvía sobre la recusación. La falta del informe que debía rendir el magistrado recusado presumía cierta la causa de recusación (artículo 186);

- Los magistrados que conocían de la recusación (los del pleno) eran irrecusables en ese caso (artículo 188);

- La resolución que decidía sobre la recusación era irrevocable (artículo 189);

- Era improcedente, según el documento histórico que nos ocupa, el juicio que se promovía contra resoluciones o actos que no afectaban los intereses jurídicos del actor; en los casos de litispendencia o cosa juzgada; contra actos consentidos; contra resoluciones que aún admitían algún medio de defensa ante la autoridad administrativa; contra actos que hubieran sido impugnados judicialmente; contra ordenamientos que no fueron aplicados concretamente al promovente; cuando no existía la resolución impugnada; y en los demás casos en que la improcedencia derivara de una ley fiscal (artículo 190) ;

- Aparecían como casuales de sobreseimiento el desistimiento del juicio del demandante; la aparición de una causa de improcedencia; y en los demás casos en que existiera un impedimento legal para emitir una resolución en cuanto al fondo (artículo 191) ;

- Dentro de las excepciones al término de 15 días para presentar la demanda estaban los siguientes supuestos: cuando la resolución administrativa diera nacimiento al cobro de una pensión civil o militar menor a la que se pretendía; en los casos de negativa ficta; cuando el perjudicado fallecía durante el plazo para presentarla se suspendía el término hasta que se nombrara albacea; y cuando la ley señalara otro plazo (artículo 192) ;

- El derecho a ampliar la demanda cuando se impugnaba una negativa ficta, dentro de los 15 días siguientes al acuerdo que recaía a la contestación; y en los casos en que se impugnaba una nulidad de actuaciones originada en la fase oficiosa (artículo 194) ;

- Se ordenaba acompañar a la demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad, cuando se impugnaba una negativa ficta (artículo 195) ;

- La distribución equitativa de demandas provocaba que los magistrados conocieran de toda la etapa de instrucción, además en los asuntos que les eran turnados les correspondía formular el proyecto de sentencia definitiva (artículo 199) ;

- Se ampliaba a 45 días el término para celebrar la audiencia del juicio (artículo 200) ;

- Se prohibía cambiar en la contestación los fundamentos de derechos contenidos en la resolución impugnada; en la contestación negativa ficta la autoridad podía expresar los hechos y el derecho en que se apoyaba la misma (artículo 204) ;

- Cuando se negaba la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o se rechazaba la garantía otorgada, se podía promover el incidente respectivo hasta antes de la sentencia definitiva. La Secretaria de Hacienda podía promover el mismo incidente para combatir las decisiones de las autoridades fiscales que no se ajustaran a las normas legales aplicables (artículo 212) ;

- Para resolver sobre el incidente anterior, se corría traslado a la autoridad por el término de tres días y dentro de un término de quince días se celebraba la audiencia de pruebas y alegatos. La falta de contestación al traslado creaba la presunción de que se consideraran como ciertos los hechos que se le imputaban a la autoridad, salvo prueba en contrario (artículo 213) ;

- En el desahogo de las pruebas los magistrados podían formular toda clase de preguntas a las partes y a sus representantes, así como a peritos y a testigos, sobre las cuestiones controvertidas (artículo 222 fracción IV) ;

- La jurisprudencia del Tribunal Fiscal se formaba al resolverse sobre las contradicciones entre los fallos dictados por las Salas, o cuando al resolver el pleno del recurso de queja, éste decidía modificar la jurisprudencia (artículo 231) ;

- Se declaraba procedente el recurso de revisión contra resoluciones definitivas. Dicho recurso sólo se concedía a la autoridad y se interponía ante el pleno cuando el asunto era de importancia (artículo 240) ;

- Se instituía el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de la Nación, contra las resoluciones dictadas al resolver el recurso establecido en el artículo 240 (artículo 242).

III.4.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1981

El Código Fiscal de la Federación de 1981 entró en vigor el primero de enero de 1983, con excepción del título sexto que tuvo vigencia a partir del primero de abril de 1983. A este código se le aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942.

Una peculiaridad de dicho código es que en su texto original se suprimió totalmente la supletoriedad en el procedimiento contencioso administrativo, esto se deduce del artículo 197 del código citado que a la letra dice: " Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código ".

Posteriormente mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 se corrigió tal situación y se añadió la frase: "...pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que la disposición que se pretenda aplicar supletoriamente se avenga al procedimiento contencioso que establece este Código ".

Estos dos últimos acontecimientos exponen a luz, por un lado, la importancia (en ese momento histórico) de la supletoriedad, y por el otro, por primera vez se reconocía tácitamente la diferencia entre los dos procedimientos.

Poco a poco se fueron dando las pautas para aplicación del Código supletorio. Así es que mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de enero de 1988 se reforma al artículo 197 del Código Fiscal de 1981 en el sentido de permitir la supletoriedad "...siempre que se refiera instituciones previstas en este Código y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso...". También de esta fecha es la reforma al artículo 224 del Código de 1981, disponiendo que en caso de interrupción por causa de muerte o por disolución se procedería conforme al Código supletorio.

La evolución de la supletoriedad tuvo un buen momento, ya que, de permitirse originalmente sólo a falta de regulación expresa, posteriormente se requería además que la norma supletoria fuera acorde con el Código Fiscal, y que la figura supletoria fuese prevista en el Código Fiscal de la Federación.

A propósito de los criterios para determinar la aplicación supletoria se vierte en este sentido la tesis jurisprudencial número 147 sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

“ ACLARACION DE SENTENCIA. PROCEDE RESPECTO DE SENTENCIAS QUE DICTA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. No obstante que dentro del proceso contencioso establecido en el Código Fiscal de la Federación, no contempla la hipótesis prevista en el artículo 233 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para aclaración de sentencias, atento a lo dispuesto en los artículos 169, 229 y 230 del Código Tributario, cuando exista contradicción entre la parte considerativa y los resolutivos de la sentencia o no se establezca con claridad los términos en que la autoridad administrativa dicte su nueva resolución, es procedente dicha instancia. “³²

El criterio que se desentraña de la tesis anterior para determinar si se aplica supletoriamente una figura, se traduce en la existencia o inexistencia de la misma figura en el Código Fiscal de la Federación, por lo tanto se trata de un criterio insuficiente en cuanto a la supletoriedad se refiere.

El 15 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las reformas que le dan forma - entre otros al artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, el cual menciona que “ Los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de este Título ...A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código. “. Cabe mencionar que dicho artículo es el único que se refiere expresamente a la supletoriedad.

La reforma anterior cambia aparentemente “ La puerta de entrada “ a la normatividad supletoria, ya que de un sentido positivo que se venía manejando en los códigos anteriores (“ que se avenga “), ahora se permite en un sentido negativo (“ que no contra venga “). Esta reforma en el fondo no tiene mucho de diferente, pues si una norma supletoria se aviene no contraviene al procedimiento contencioso administrativo, y si no lo contraviene se le aviene.

La serie de abrogaciones y reformas han llegado a fortalecer al procedimiento contencioso administrativo, en consecuencias muchas lagunas han desaparecido, sin embargo, el procedimiento contencioso actual³³ no goza de plena autonomía respecto del Código de aplicación supletoria.

³² Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año V, No. 36, Diciembre de 1982. Pág. 329.

³³ Vid. Infra. , Punto IV.2.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA SUPLETORIEDAD DEL PROCEDIMIENTO CIVIL.

IV.1.- EL PROCEDIMIENTO CIVIL

Desde el punto de vista cronológico, la serie de actos que integran el procedimiento civil se desglosan en siete etapas procesales:

- A) Etapa preliminar
- B) Etapa expositiva
- C) Etapa probatoria
- D) Etapa conclusiva
- E) Etapa resolutive
- F) Etapa impugnativa
- G) Etapa ejecutiva

La etapa preliminar eventualmente puede producirse con anterioridad a la iniciación del proceso. Tiene como contenido: I) Los medios preparatorios, cuando se pretende aclarar alguna duda o subsanar un obstáculo o deficiencia; II) Las medidas cautelares que tienen como finalidad asegurar la ejecución de la eventual sentencia definitiva.

La etapa expositiva tiene por objeto la exposición de pretensiones, de hechos y del derecho que las partes hacen ante el juez. Comprende los escritos de demanda y contestación a la misma.

La etapa probatoria tiene como finalidad que las partes suministren las probanzas a fin de que se verifiquen los hechos afirmados por las partes.

En la etapa conclusiva las partes formulan sus conclusiones o alegatos.

La antepenúltima etapa consiste en que el juzgador tomando como base las pretensiones y valorando las pruebas que se practicaron emite la sentencia definitiva.

La penúltima etapa además de poseer un carácter eventual, tiene por objeto la revisión de la legalidad del procedimiento de primera instancia.

La última de las etapas del procedimiento civil se produce cuando la parte vencida no cumple voluntariamente con lo ordenado en consecuencia, la parte a la que fue favorable solicita al juez su intervención para que tome las medidas adecuadas a fin de que se dé el debido cumplimiento de la resolución definitiva. Esta etapa también tiene un carácter eventual.

Por otra parte, los juicios civiles se encuentran regidos por tres grandes principios: el dispositivo, el de igualdad de las partes y el de contradicción. El primero permite a las partes disponer del proceso³⁴, el segundo como su nombre lo indica les confiere el mismo nivel procesal a las partes, y el tercero que caracteriza no sólo al proceso civil sino a todos los demás procesos, consiste en que toda pretensión de una de las partes debe ser notificada la otra.

Ahora bien, como consecuencia de la distribución de competencias en la República Mexicana existe un Código de Procedimientos Civiles para cada una de las entidades federativas, uno para el Distrito Federal y otro para aquellos juicios civiles en que la Federación sea parte (Código Federal de Procedimientos Civiles).

Según el procesalista José Ovalle Favela existen actualmente tres familias de Códigos: la basada en el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal del 29 de agosto de 1932, el cual ha servido como modelo a la mayor parte de los Códigos Estatales; la familia integrada por los Códigos de Procedimientos Civiles de Guanajuato de 1934 y de la Federación de 1942; y la tercera está formada por los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Sonora (1949), Morelos (1945), y Zacatecas (1965), que tuvieron como modelo al anteproyecto del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1948.

Los ordenamientos pertenecientes a la segunda familia: "... inician la primera ruptura con la tradición española, basando su estructura y técnica en la doctrina italiana, particularmente la de Carnelutti y orientando el proceso civil, en mayor medida y con mayor técnica, hacia la oralidad y la publicización..."³⁵

El Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942 se divide en cuatro libros: I) Disposiciones generales; II) La contención; III) Los procedimientos especiales; IV) De la cooperación procesal internacional.

³⁴ Vid. Supra. , Punto II.5.

³⁵ Ovalle Favela José, Op. Cit. , Pág. 31.

El primer libro se subdivide a su vez en siete títulos: el primero se refiere a las partes y a sus obligaciones; el segundo establece las competencias y la sustanciación de las mismas, además lo relacionado a los impedimentos, excusas, recusaciones y a los derechos y obligaciones de los funcionarios judiciales; el tercero regula lo relacionado a la acumulación; el quinto hace lo propio con las resoluciones judiciales; el sexto instituye los recursos de revocación, apelación y la denegada apelación; el último título consigna lo referente a las formalidades judiciales, a los términos y a las notificaciones.

El segundo libro es subdividido en cinco títulos: el primero regula la demanda, los requisitos de la misma, el emplazamiento, la contestación de la demanda, la reconvención, las excepciones y las defensas, el término probatorio y el desarrollo de la audiencia final del juicio que se verificará el último día del término de prueba, en ella se desahogaran las pruebas y se presentarán los alegatos respectivos, también encontramos en este título las disposiciones normativas a la sentencia y a la ejecutorización de la misma; el título segundo consigna los incidentes que son de previo y de especial pronunciamiento y los que no lo son, así como la sustanciación de ellos; el título tercero acoge la suspensión por causa de fuerza mayor, la interrupción por causa de muerte y la caducidad; el penúltimo título conforma a las medidas preparatorias de aseguramiento y a las medidas precautorias; el último de los títulos de este libro configura un juicio ejecutivo.

Dentro de los procedimientos especiales el libro tercero nos ofrece un capítulo con tinte administrativo ya que establece que " La Hacienda Pública Federal ..., responderá ante los tribunales federales de las reclamaciones que se le hagan contra la legitimidad de su procedimiento o la preferencia en los pagos de sus créditos " (art. 504). También aparecen en este libro el juicio de sucesión en el supuesto de que la Federación fuera heredera o legataria; el apeo y deslinde; el procedimiento de avalúo en los casos de expropiación; y la jurisdicción voluntaria.

El libro cuarto y último fue adicionado por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1987. Comprende los supuestos y las reglas para el caso de que la Federación o sus dependencias estén involucradas.

IV.2.- EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El procedimiento contencioso administrativo se encuentra establecido en el título sexto del Código Fiscal de la Federación (artículos 197 al 250).

Las partes que intervienen en el juicio contencioso administrativo son los siguientes:

a) El demandante

b) El demandado, el cual será la autoridad que dictó la resolución impugnada o el particular a quien beneficia ésta.

c) El titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

En el juicio de nulidad todas las promociones deberán estar firmadas por quien las formule, ya que por falta de este requisito se tendrán por no presentadas; no procede la gestión de negocios; y no hay condenación a costas.

La representación de los particulares pueden otorgarse en escritura pública o mediante carta poder firmada ante dos testigos, pero en este último caso se requiere además que las firmas del poderdante y de los testigos sean ratificadas ante un notario o ante te la secretarios de Tribunal Fiscal. Los representantes así nombrados podrán autorizar por escrito a un Licenciado en Derecho que en su nombre reciba notificaciones, a su vez el profesionista así nombrado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas e interponer recursos.

El juicio de nulidad es improcedente, entre otros supuestos, cuando en él se impugnan actos como los siguientes: aquéllos a los que les ha recaído sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación; que tenga la calidad de consentidos; que se encuentran pendientes de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que todavía sean recurribles, excepto cuando la interposiciones optativa; que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; que impugne ordenamientos generales y abstractos; y a todos aquéllos que sean conexos a otros que hayan sido impugnados por un medio de defensa diferente.

También será improcedente un juicio de nulidad cuando de él se deduzca que no existe una afectación en los intereses jurídicos del demandante, que no se hicieron valer conceptos de impugnación, o cuando el Código Fiscal de la Federación u otras leyes fiscales así lo establezcan.

Ahora bien, un juicio de la índole que nos ocupa se sobresee cuando se produce el desistimiento del actor, la muerte de éste durante el juicio (si su muerte deja sin materia el proceso); cuando durante el juicio aparezca algunas de las causas de improcedencia: y en todos los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución de fondo.

La demanda se presentará por escrito ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada dentro de los 45 días siguientes aquél en que haya surtidos efectos la notificación del acto impugnado. Las autoridades podrán presentarla dentro de los cinco años siguientes a la emisión de la resolución impugnada, cuando ésta sea favorable al particular.

Dicha demanda deberá indicar el nombre, domicilio fiscal y en su caso domicilio para oír recibir notificaciones; la resolución que se impugna; las autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular cuando aquéllas sean las que promuevan el juicio; los hechos que la motiven; las pruebas que se ofrezcan y los conceptos de impugnación que se argumenten.

En el caso de que se ofrezcan la prueba pericial o la testimonial, se precisarán los hechos sobre los que han de versar, así como los nombres de peritos y testigos.

Serán anexos de la demanda las copias necesarias para el emplazamiento; los documentos que acrediten la personalidad correspondiente; el documento en el que conste el acto impugnado; en su caso copia de la instancia no resuelta por la autoridad; y la notificación del acto impugnado. La falta de cualquiera de estos documentos produzca que el magistrado instructor requiera al omiso para que los presente dentro del plazo de 5 días, y si no lo hace se tendrán por no presentados.

Es indispensable también adjuntar a la demanda las pruebas documentales que se ofrezcan, Cuando éstas no obren en poder del demandante, señalara con precisión el lugar en que se encuentren para que se manden pedir cuando legalmente sea posible o a su costa se expédian copias de ellas. Cuando se ofrezcan las prueba pericial o a la testimonial deben presentarse los cuestionarios respectivos firmados por el demandante. La falta de estas disposiciones ocasiona que el magistrado instructor requiera el oferente para que en un plazo de 5 días las cumplimente y en su defecto dichas probanzas se tendrán por no ofrecidas.

La demanda podrá ampliarse dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la demanda, en los casos en que se impugne una negativa ficta y cuando en la contestación se introduzcan cuestiones desconocidas para el actor, siempre y cuando no se cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

Cuando alguna autoridad que debió señalarse como demanda, no lo fue, se le correrá traslado de oficio.

Al admitirse la demanda se correrá traslado al demandado para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél que surta efectos el emplazamiento, si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrá como ciertos los que el actor le impute de manera precisa al demandado, salvo prueba en contrario.

En la contestación no podrán cambiarse los fundamentos de derecho contenidos en la resolución impugnada; en caso de resolución negativa ficta la autoridad expresará los hechos y el derecho. Hasta antes del cierre de instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar la resolución impugnada.

El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto que admite la ampliación.

En la contestación de la demanda y en la contestación de la ampliación de la misma se expresarán los incidentes de previo y especial pronunciamiento; las consideraciones que impidan la emisión de la resolución de fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho del actor; las referencias concretas a cada uno de los hechos que el actor le impute al demandado, afirmándolos o negándolos, o expresando que los ignora por no ser propios; los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficiencia de los conceptos de impugnación; y las pruebas que se ofrezcan; tratándose de la prueba testimonial o de la pericial se precisarán los hechos sobre los cuales versarán las mismas y se señalarán los nombres y domicilios de testigos y peritos.

Por su parte el demandado debe adjuntar a la contestación copia de la misma y de los demás documentos que anexe; el documento que acredite la personalidad - en su caso -; el cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que debe ir debidamente firmado por dicha parte; y las pruebas documentales que ofrezca.

El contencioso administrativo sólo admite como incidentes de previo y especial pronunciamiento a aquéllos que son motivados por la incompetencia territorial; la acumulación de autos; la nulidad de notificaciones; la interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; y la recusación por causa de impedimento.

En cambio, mientras estén pendientes los incidentes de suspensión de la ejecución y el de falsedad de documento el juicio continuará hasta el cierre de instrucción.

Por lo que respecta al período probatorio en el procedimiento contencioso administrativo, nos abocaremos plenamente a él en el punto IV.4.2, ello para no caer en repeticiones.

El cierre de instrucción acontece diez días después de que se haya producido la sustanciación del juicio y no existe una cuestión pendiente que impida se dicte sentencia. Se notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, al vencer el plazo, con alegatos o sin ellos quedará cerrada la instrucción.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se emitirán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados que integren la Sala y tendrán un plazo de 60 días a partir del cierre de instrucción, se fundarán en derecho, se ocuparán de cada uno de los puntos controvertidos y podrán invocarse en ellas hechos notorios.

La sentencia examinará primero las causales de ilegalidad que conlleven a declarar la nulidad lisa y llana, en caso de que se declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios del procedimiento, deberá señalar cómo se afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución; no podrá anular los actos de las autoridades administrativas no impugnados expresamente por el demandante; declarará la nulidad cuando se demuestre la incompetencia del funcionario que ordenó el procedimiento económico coactivo o cuando existan vicios u omisiones legales que afecten las defensas del particular e influyan en el sentido de la resolución impugnada, asimismo, cuando los hechos que motivaron dicha resolución no se realizaron, fueron diferentes o se apreciaron equivocadamente, también procede declarar la nulidad cuando exista desvío de poder, es decir, cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de una facultad discrecional no corresponde a los fines para los cuales se concedió dicha facultad.

En resumen, una sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación puede declarar la validez, la nulidad o la nulidad para determinados efectos.

Los recursos en el juicio contencioso administrativo son el de reclamación y el de revisión.

El recurso de reclamación procede en contra de las resoluciones que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación la ampliación de ambas o de alguna prueba. Es igualmente procedente contra resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y contra aquéllas que admitan o rechacen la intervención de tercero.

El recurso de revisión se le concede sólo a las autoridades, procede en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y de las sentencias definitivas. El recurso se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en un plazo de 15 días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, requiriéndose además que se dé cualquiera de los siguientes supuestos:

1.- Sea de cuantía que exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal en el momento de la emisión de la resolución o sentencia.

2.- Sea de importancia y trascendencia, aunque la cuantía del asunto sea inferior a la señalada en el número anterior o de cuantía indeterminada, para ello el recurrente razonará esa circunstancia.

3.- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y se refieran a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos;
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones;
- c) La competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva;
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo;
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; y
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

4.- Sea una resolución en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación en casos de atracción.

Para la formación de la jurisprudencia se requiere que el Pleno de la Sala Superior apruebe tres precedentes no interrumpidos por otro en contrario. Constituyen precedentes las tesis sustentadas en las sentencias o en las resoluciones de contradicción de sentencias aprobadas por el Pleno de la Sala Superior o por lo menos por ocho magistrados y sean publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. También constituyen precedente las tesis sustentadas en las sentencias de las Secciones de la Sala Superior cuando sean aprobadas por lo menos por cuatro magistrados de la Sección de que se trate y sean publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

El último bloque de figuras que exponemos y que se ubican dentro del juicio de nulidad son la facultad de atracción que tiene el Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios con características especiales: la queja en el caso de incumplimiento de sentencia firme; la aclaración de sentencia; y la exitativa de justicia que procede en el supuesto de que el magistrado responsable de emitir el proyecto respectivo no lo hiciera dentro del plazo señalado (Dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción) .

V.3.- LAS LAGUNAS EN LA REGULACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La definición o significado del término laguna en un sentido amplio es: "lo que falta para que una cosa sea completa..."³⁶. En el argot jurídico y pluralizando el término, son: las "...Fallas u omisiones que pueden presentarse en las leyes..."; son las "...Fallas que se presentan en un sistema jurídico cuando la pereza legislativa impide la creación de las normas que reclaman las necesidades sociales en cada momento..."³⁷.

En virtud de la serie de reformas que se han presentado en materia fiscal la insuficiencia en la regulación del contencioso administrativo ha ido de mayor a menor, sin embargo, actualmente este procedimiento no logra del todo su autonomía y sigue dependiendo de una materia ajena como lo es la civil.

En base a tales afirmaciones se hace un recuento del procedimiento contencioso administrativo contenido en el título VI del Código Fiscal de la Federación, de manera que se exponen las partes del mismo que adolecen del vicio legal materia del presente apartado.

El primer defecto se deduce del artículo 208 del Código Tributario que se refiere a los requisitos de la demanda, en dicho precepto falta agregar requisitos tales como: el tribunal ante el cual se promueve; la forma de narrar los hechos que debe ser clara, precisa y de forma breve; y la designación en los mismos términos del requisito anterior de lo que se le pide al tribunal, que también se le conoce como puntos petitorios.

El señalamiento del tribunal ante el cual se promueve tiene relación directa con la competencia, de ahí su importancia, la narración de los hechos en la forma descrita permite al demandado producir su defensa y la inserción de los puntos petitorios, permite conocer al juzgador de una manera lógica y precisa las pretensiones del demandante.

Curiosamente la regulación del contencioso administrativo contempla la figura del exhorto únicamente para la prueba testimonial, " olvidándose " de cualquier otra diligencia.

Una laguna más del juicio de nulidad se encuentra en la forma de hacer las notificaciones personales. En efecto el artículo 253 del Código Fiscal de la Federación

³⁶ García Pelayo y Gross, Op. Cit. . Pág. 325.

³⁷ De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, Vigésimo Primera Edición, México D.F. . 1995, Pág. 347.

permite este tipo de notificaciones pero no se encuentra en él un precepto que mencione cómo llevarlas a cabo.

Ahora bien, como hemos señalado en líneas anteriores, en el procedimiento contencioso gravita la presunción de legalidad - *juris tantum* -³⁸, por lo que corresponderá al particular demostrar la ilegalidad de la resolución administrativa y destruir la presunción legal, en otras palabras, la carga de la prueba en principio le corresponde a dicha parte.

Según tesis jurisprudencial del Tribunal Fiscal de la Federación "...cuando el autor funde su demanda en hechos negativos...no está obligado a probar, ninguna de las Salas le ha exigido la prueba del hecho negativo, sino por el contrario se ha considerado que incumbe a la autoridad fiscal la demostración de que no incurrió en la omisión que le imputa el actor. Y así como éste existen otros casos que conducen a sostener que la presunción de validez de los actos administrativos admiten diversos matices y moderaciones y aún excepciones".³⁹

Así las cosas, en el procedimiento contencioso regulado por el Código Fiscal de la Federación no existen disposiciones que precisen quién debe probar cuando no sea posible atender a la presunción de legalidad.

En la regulación de algunas pruebas la brecha es realmente considerable, por ejemplo no se encuentra disposición alguna en materia de preparación y desahogo de la prueba confesional^{1x}, lo mismo sucede con la documental técnica y con la prueba de inspección o reconocimiento.

En relación con la prueba testimonial, increíblemente el Código Tributario contiene únicamente dos preceptos que se refieren expresamente a esa prueba, por lo mismo son varios los aspectos que requieren de regulación, éstos son :

- Quiénes pueden ser testigos y quiénes no, refiriéndonos a la incapacidad que pudieran tener o a la situación personal que pudiera afectar la imparcialidad y la veracidad de su testimonio.

- El límite en el número de testigos.

- La identificación, la toma de protesta y de sus generales.

³⁸ Vid. Supra. . Punto II.3.

³⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Año 1937-1948, Pág. 282.

^{1x} Debe tenerse en cuenta que no es admisible la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes conforme a lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

- Las medidas de apremio para el caso de que el o los testigos no se presenten voluntariamente.

- El orden que debe guardarse en el transcurso de la diligencia.

- Cómo deben formularse las posiciones (forma).

- El contenido de las posiciones.

-El limite de preguntas.

-La forma y contenido de las respuestas.

-Las preguntas.

-La razón por la que se llegó al conocimiento de los hechos.

-La firma de quienes intervinieron en la diligencia.

Pueden ser testigos todas las personas que tengan conocimiento de los hechos que se discuten entre las partes y que además pretenden ser probados, sin embargo hay personas que por su situación acerca de la imparcialidad y veracidad de su testimonio pueden constituir una excepción a esta regla. ejemplos, las partes, sus abogados. sus empleados, los incapaces y los dependientes económicos, entre otros.

Para procurar la fluidez del procedimiento contencioso es menester limitar el número de testigos, el número de preguntas y establecer un orden para el examen de los testigos.

Puede suceder que a pesar de la citación que el magistrado haga al testigo éste se negare a comparecer, por lo que se hace necesario un mecanismo para obligar al omiso.

La identificación del testigo y el cuestionamiento acerca de sus generales y de la relación que tiene con la parte que lo presenta, permite al juzgador, por un lado, tener una referencia concreta de dicho testigo, y por el otro, determinar si es o no un testigo idóneo.

Una disyuntiva y un despertar de conciencia son los efectos que produce la advertencia que se le hace al testigo respecto de las penas en que incurrirá si se conduce de forma contraria a la verdad.

En beneficio de la celeridad y el esclarecimiento de los hechos, deben existir los lineamientos para formular las posiciones y las respuestas.

Además, dentro de la regulación de esta prueba deben contemplarse en todos los casos las razones que llevaron al testigo al conocimiento de los hechos sobre los que declara y la consignación de las firmas de los testigos.

De manera similar la Ley Fiscal Federal prescinde de disposiciones que establezcan los requisitos formales que deberán contener las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. La doctrina conoce como requisitos formales a “ las exigencias que establecen las leyes sobre la forma que debe revestir la sentencia “⁴⁰, y las agrupa de la siguiente manera: el preámbulo, los resultandos, los considerandos y los resolutivos.

El preámbulo comprende la indicación del lugar y fecha en que se emite la sentencia, los nombres de las partes y la identificación del tipo de procedimiento; en los resultandos se relatan sucintamente todos los antecedentes del juicio; en los considerandos se llega a las conclusiones como resultado de la confrontación de las pretensiones y de lo probado por las partes; y en los puntos resolutivos, como su nombre lo indica, se precisa en qué sentido resuelve el juzgador.

⁴⁰ Ovalle Favcla José, Op. Cit. , Pág. 175.

IV.4.- LA SUPLETORIEDAD

El término supletorio deriva de la palabra suplemento y ésta a su vez significa: “ lo que sirve para completar algo, para hacer desaparecer la insuficiencia o carencia de algo...”⁴¹. Entonces tenemos que las insuficiencias y carencias residen en las normas que dan cuerpo al procedimiento contencioso administrativo, y aquéllas que hacen desaparecer esas insuficiencias son las normas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como laguna y supletoriedad son dos fenómenos que guardan una estrecha relación entre sí, para el desarrollo del presente apartado debemos tener en cuenta lo plasmado en el punto anterior (IV.3).

Por consiguiente, en esta sección se exponen las figuras del procedimiento contencioso administrativo conjuntamente con las disposiciones procedimentales supletorias.

La supletoriedad en el contencioso administrativo es en algunas figuras poco requerida, en cambio en otras abarca importantes sectores, existiendo tanto para una pequeña actuación, que por pequeña no deja de ser importante para la seguridad jurídica de las partes, como para los actos medulares del juicio como lo son las pruebas. Por esta razón, y además por servir de objeto a nuestro estudio, es que se pone más énfasis en las pruebas del juicio, no siendo nuestra intención restarle importancia a las demás instituciones.

Como lo indicamos en el punto IV.2 los requisitos de la demanda son:

- a) El nombre y domicilio fiscal del demandante, y en su caso, domicilio para recibir notificaciones.
- b) La resolución que se impugna.
- c) La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad.
- d) Los hechos que dan motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que se ofrezcan.
- f) Los conceptos de impugnación.
- g) En su caso, el nombre y domicilio del tercero interesado.

⁴¹ García Pelayo y Gross Ramón, Op. Cit. , Pág. 555.

Conforme a las fracciones I, III y V del artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, además de los requisitos anteriores, la demanda debe expresar:

h) El tribunal ante el cual se promueve.

i) Expresar en forma clara, precisa y breve los hechos en que funde su pretensión, así como lo que se pida o se solicite al juzgador.

Por otro lado, en el Código Fiscal de la Federación existe la regla general de que todas las notificaciones a particulares se hagan en los locales de las Salas si se presentan dentro de las 24 horas siguientes a la emisión de la resolución. Ahora bien, si el particular no se presenta dentro de este término la notificación se hará personalmente o por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que:

a) Se corra traslado de la demanda, de la contestación, y en su caso de la ampliación.

b) Se mande citar a los testigos o a un tercero.

c) Exista un requerimiento.

d) La Sala Regional dicte auto mediante el cual dé a conocer a las partes las facultades de atracción que tiene y ha ejercido la Sala Superior.

e) Se sobresea el juicio.

f) Se emita sentencia definitiva.

g) El magistrado instructor así lo ordene.

En todos los demás casos en que el particular no se presente dentro del término referido anteriormente, la notificación se hará por lista.

En virtud de que el Código Fiscal de la Federación no contiene las reglas que deben observarse en los casos de notificaciones personales, se deberán aplicar los artículos 310, 311, 312, 313, 315 y 317 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Conforme al articulado anterior las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante en la casa designada, dejándole copia íntegra de la resolución que se notifica.

Al llevar a cabo la diligencia el actuario debe cerciorarse por cualquier medio de que la persona por notificar vive en la casa designada, debiendo asentarse en autos tal situación.

Si se tratase del emplazamiento y el que debe ser notificado no se encontrase en el domicilio, se le dejará citatorio para que espere en hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notificará por instructivo, entregándosele las copias respectivas a cualquier persona que se encuentre en el domicilio.

Cuando el interesado o la persona con quien se entienda la diligencia se negasen a recibir la notificación, el actuario la hará por medio de instructivo que fijará en la puerta, asentando razón de tal circunstancia. De la misma manera se procederá si no ocurrieren al llamado del notificador.

En el caso de que el actuario no pueda cerciorarse de que la persona buscada vive en la casa señalada o cuando a su juicio hubiera sospecha fundada de que se niegue que la persona por notificar vive en dicha casa, le hará la notificación en el lugar en que habitualmente trabaje. También es posible hacer la notificación en el lugar en que se encuentre el destinatario de la misma. En los casos antes señalados, el actuario deberá certificar que la persona notificada es de su conocimiento personal, o haberle sido identificada por dos testigos, que firmarán para el efecto.

La notificación personal deberá ser firmada por la persona que la hace y por aquélla a quien se hace, si ésta no quiere firmar lo hará el notificador haciendo constar esta circunstancia.

El Código Fiscal Federal permite la notificación personal mediante el procedimiento supletorio antes descrito, pero él mismo se encarga de restarle fuerza, toda vez que la notificación también podrá hacerse por medio de correo certificado con acuse de recibo o igualmente se entiende realizada legalmente cuando se lleve a cabo "...por cualquier medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los actos que se notifiquen ..." (art. 256 del Código Fiscal de la Federación). De lo anterior se desprende que la notificación personal es sumamente complicada en comparación con las otras formas existentes en el Código aludido.

En lo concerniente a los requisitos formales, como lo hemos consignado, el Código Tributario Federal no establece ordenamiento alguno que contemple los requisitos formales que deben contener las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, en cambio el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 222 establece que las

sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución (el tribunal que la dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal, la firma del juzgador y la autorización del secretario), una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

IV.4.1.- LA PRUEBA

El vocablo prueba “ tanto jurídica como gramaticalmente, significa la acción y efecto de probar, así como la razón, los argumentos e instrumentos y el procedimiento, que son necesarios para lograr el esclarecimiento de los hechos controvertidos “⁴².

La prueba es uno de los actos más importantes dentro del proceso, toda vez que, de la eficacia de los medios de prueba aportados dependerá el acreditamiento de las pretensiones de las partes.

LA CARGA DE LA PRUEBA

En el procedimiento contencioso administrativo se pone de manifiesto la presunción de validez de los actos administrativos ⁴³, que significa el punto de partida para la etapa probatoria.

La presunción de validez de los actos de autoridad no es absoluta ya que admite pruebas en contrario, es decir, se trata de una presunción *juris tantum*.

En virtud de la presunción señalada originalmente le corresponde probar al particular, o lo que es lo mismo, le corresponde la carga de la prueba. Sin embargo esta regla admite excepciones, por lo cual, cuando el particular funda su demanda en hechos negativos revierte la carga de la prueba a la autoridad ^{2x}.

⁴² Lucero Espinosa Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa, Tercera Edición, México D.F. , 1995, Pág. 132.

⁴³ Vid. Supra. II.3.

^{2x} Estamos de acuerdo en que la aplicación simplista del principio de la presunción de validez de los actos administrativos conlleva a absurdos jurídicos, pero, apartarse de tal principio o desconocerlo por un momento cuando se le da cabida a una excepción, implica lógicamente la desaparición de tal presunción, y por ende, atentar contra el esquema natural del contencioso administrativo.

Empero, no siempre la negativa del particular trae consigo la reversión de la carga de la prueba, ya que conforme al artículo 82 fracción I del Código supletorio el que niega está obligado a probar cuando su negativa implique la afirmación de un hecho.

EL OBJETO DE LA PRUEBA

La secuela probatoria exige conocer el objeto de la prueba, por tal motivo debe aplicarse supletoriamente lo dispuesto por el artículo 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles que textualmente dice “ Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho “.

No cualquier hecho es objeto de prueba, pues según el Código Tributario “ El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia “ (artículo 230 del Código Fiscal de la Federación). Por lo que el objeto de la prueba sólo recae en los hechos controvertidos.

Sobre la invocación del derecho se mantiene la regla general de quien lo haga valer no está obligado a probarlo. Ya que el juzgador es considerado como un perito en la materia, pero esta pericia sólo se concibe en un ámbito espacial y material determinados.

En lo relativo a los usos y a la costumbre, aunque éstos no constituyen fuentes del Derecho Administrativo, es posible que de los juicios que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, se desprendan relaciones con materias como la civil, mercantil y laboral, que sí reconocen fuerza legal a esas prácticas.

En el contencioso administrativo tiene aplicación la jurisprudencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación y de los Tribunales Colegiados. Cuando alguna de las partes sostengan su derecho en una jurisprudencia del primero de los Tribunales mencionados, deberá demostrar su existencia mediante la época y los datos que permitan su localización, y en su caso, la revista del Tribunal en donde fue publicada.

IV.4.2.-PROCEDIMIENTO PROBATORIO

El procedimiento probatorio se integra por cuatro secciones: ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo. Dichas secciones y las formalidades legales establecidas para cada una de ellas tienen como finalidad la formación de los medios probatorios.

OFRECIMIENTO

En el juicio de nulidad las pruebas que se ofrezcan deberán ser consignadas en los escritos de demanda, ampliación a la misma y en los de contestación a las actuaciones anteriores. Fuera de estos casos, sólo las pruebas supervenientes podrán presentarse posteriormente, pero siempre y cuando no se haya emitido sentencia.

Conforme al artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles la prueba superveniente es aquélla de la que no se tenía conocimiento de su existencia, en razón de haberse producido en un momento posterior a los casos mencionados en el párrafo inmediato anterior, o aún siendo de fecha anterior, manifieste el oferente bajo protesta de decir verdad que no tenía conocimiento de la probanza.

Las pruebas documentales que ofrezcan las partes deberán adjuntarlas a los escritos señalados, sin embargo, cuando las pruebas de esta especie no se encuentren en poder del demandante o cuando no hubiese 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 encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos, o se requiere su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este fin deberá señalar con toda precisión los documentos y tratándose de las documentales 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.

En cuanto a la prueba pericial o testimonial, además de ofrecerlas, se deberán precisar los hechos sobre los que ha de versar cada una, así como los nombres y domicilios de los peritos y de los testigos.

ADMISION

De conformidad con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación “En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles todo tipo de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. “

Las pruebas que se admitan deben ser las idóneas para esclarecer los hechos y estar reconocidas por la ley, así, resulta aplicable el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues reconoce como medios de prueba: la confesión, los documentos

públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales , el reconocimiento o inspección judicial, la testimonial, las fotografías. escritos, notas taquigráficas y todos aquellos elementos aportados por la ciencia y además las presunciones.

Independientemente de la actividad probatoria suministrada por las partes, aparece la facultad del magistrado instructor para ordenar la exhibición de cualquier documento o la práctica de diligencias que tengan relación con los hechos controvertidos. Esta facultad es discrecional y permite al Tribunal proveer mejor en el juicio.

PREPARACION

Esta fase comprende todas aquellas actuaciones a cargo del Tribunal y de las partes a fin de estar en posibilidad de desahogar todas las pruebas admitidas, o bien, ordenarlas con base en las diligencias para mejor proveer.

Así, el magistrado instructor requerirá a las autoridades de la exhibición de documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente a la parte interesada.

Para la prueba pericial el Código Fiscal establece que a la demanda y a la contestación se deben acompañar los cuestionarios para los peritos, además, el magistrado instructor requerirá a las partes para que en el plazo de 10 días presente cada uno a su perito para que acepte y proteste el cargo, y acredite estar capacitado en la ciencia, arte o materia en la que se pide su parecer, con el apercibimiento de que en caso de no aceptar el cargo o de no reunir los requisitos exigidos por la ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento. Dentro de la fase preparatoria de la prueba que nos ocupa, el magistrado instructor señalará fecha y hora para el desahogo de tal probanza, o bien, concederá un plazo de 15 días para que rinda el dictamen pericial.

Para la preparación de la prueba testimonial se requiere la presentación de los cuestionarios respectivos. Aunado a esto, el magistrado instructor requerirá a la parte oferente para que presente a sus testigos el día y hora señalados, en caso de que la oferente manifieste no poder presentarlos el magistrado los mandará citar.

La prueba confesional a cargo de particulares requerirá para su preparación la cita para que se presente el absolvente el día y hora establecidos. La prueba confesional a cargo de las autoridades en cambio se reduce a la solicitud de informes en los términos del primer párrafo del artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

De la facultad por la cual el magistrado instructor puede ordenar la práctica de cualquier diligencia para el esclarecimiento de los hechos controvertidos, se deduce que la preparación de pruebas no se limita a los casos establecidos, y por lo mismo, puede el funcionario ordenar la preparación de una probanza distinta..

DESAHOGO

Esta etapa probatoria consiste en la ejecución y el perfeccionamiento de las pruebas, y que de llevarse a buen término, se estará en la posibilidad de decidir sobre el fondo del asunto.

LA PRUEBA CONFESIONAL

La confesión es la declaración de parte por la cual admite como ciertos los hechos que la imputa su contraparte.

Según el artículo 95 del Código Supletorio la confesión puede ser expresa o tácita. Es expresa la que se hace en forma clara y precisa y sin ambigüedad, ya sea al formular o contestar la demanda, al absolver posiciones o en cualquier otro acto del proceso; es tácita cuando la ley la presume, por ejemplo, cuando no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos y cuando sin causa justificada la autoridad no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante.

En términos del artículo 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para que la confesión expresa haga prueba plena deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que sea hecha por persona con capacidad de goce y de ejercicio.
- b) Que sea hecha con pleno conocimiento y sin coacción.
- c) Que verse sobre hechos propios y que éstos se refieran al asunto que se ventila.

También ese cuerpo legal da forma al desahogo de la prueba confesional bajo los lineamientos contenidos en los artículos 95 al 142, éstos aducen que el día y hora señalados para el desahogo comparecerá la parte que absolverá las posiciones, para este efecto su contraparte debió haber presentado previamente el pliego de posiciones en sobre cerrado. El Tribunal procederá a abrir el sobre que contiene el pliego de posiciones, y una vez que las haya leído, las calificará y únicamente admitirá aquéllas que no sean insidiosas, que estén

estructuradas en sentido afirmativo, que se refieran sólo a un hecho y que éste sea propio del absolvente.

Una vez que sean calificadas de legales las posiciones se tomará la protesta respectiva y se procederá al interrogatorio. En ningún caso se permitirá que el absolvente se asista por su abogado o por persona alguna, pero si no hablase español podrá ser asistido por un intérprete que será nombrado por el Tribunal; tampoco se le dará traslado de las posiciones, ni tiempo para ser aconsejado.

En el supuesto de que sean varios los absolventes sobre un mismo pliego de posiciones, se interrogarán separadamente, evitando que se comuniquen con las personas que absolverán posteriormente.

Las respuestas serán categóricas, en sentido afirmativo o negativo, pudiendo el absolvente agregar las explicaciones que estime pertinentes, amén de las aclaraciones que le haga el propio Tribunal. En ningún caso el absolvente podrá negarse a responder ni hacerlo con evasivas, ya que en tal caso se le apercibirá de tenerlo por confeso.

La parte oferente puede formular más posiciones al absolvente pero sólo en forma oral y directa, en un momento posterior al desahogo del pliego y con la anuencia del Tribunal. Este último también podrá hacer preguntas a las partes sobre todos los hechos y circunstancias que permitan alcanzar la verdad.

Las declaraciones serán asentadas literalmente a medida que se vayan produciendo, las cuales serán firmadas por el absolvente al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan. De igual forma se firmará el pliego de posiciones.

Si el absolvente manifiesta no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, el Tribunal decidirá si procede o no la rectificación del acta.

Una vez firmadas las declaraciones por el absolvente o por el Tribunal cuando aquél se negare a hacerlo no podrán variarse en su sustancia ni en su redacción.

LA PRUEBA DOCUMENTAL

El artículo 129 del Código supletorio clasifica los documentos en públicos y privados, los primeros son aquéllos cuya formación está encomendada por la ley y dentro de los límites de su competencia a un funcionario público revestido de fe pública, así como los expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones; los documentos privados provienen de personas que no son funcionarios públicos o bien, que siéndolo, no lo hacen en el ejercicio de sus funciones.

De una segunda clasificación se tiene a los documentos escritos o instrumentales y a los documentos técnicos. Estos últimos conformados por las fotografías, las películas cinematográficas y por todos aquellos avances de la ciencia.

Para el desahogo de la prueba que verse sobre documentos escritos no existe mayor problema, toda vez que al ser exhibidos y obran en autos se desahogan por su propia naturaleza, inclusive las fotografías, películas y otras semejantes que corresponden a la clasificación de los documentos técnicos.

Para el desahogo de otras obras documentales técnicas es indispensable que la parte oferente aporte al Tribunal los instrumentos o aparatos necesarios para que pueda apreciarse el valor de los registros y reproducirse los sonidos y figuras.

LA PRUEBA DE INSPECCION O RECONOCIMIENTO

Es un medio de prueba que consiste en el examen o comprobación que hace directamente el juzgador de personas, cosas u objetos que le permitan aclarar o fijar los hechos controvertidos que no requieren conocimientos técnicos especiales.

La inspección o reconocimiento según el artículo 161 del Código Federal de Procedimientos Civiles podrá practicarse de oficio o a petición de parte.

El magistrado instructor deberá citar a las partes para que comparezcan el día, en la hora y en el lugar designados para la realización de la diligencia.

Las partes por sí mismas o por conducto de sus abogados podrán hacer en la diligencia las observaciones que consideren convenientes. De la misma se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella hayan asistido, también se harán constar la fecha, hora y lugar de la actuación, así como una descripción pormenorizada de los objetos, cosas y personas que haya observado el juzgador.

Aunque para el desahogo de la prueba de inspección o reconocimiento generalmente no se requiere de conocimientos técnicos, por excepción podría suceder que resultaran indispensables para el esclarecimiento de los hechos. En tal caso, el magistrado instructor ordenará aún de oficio el desahogo de la prueba pericial respectiva.

LA PRUEBA TESTIMONIAL

El testimonio es la declaración procesal que hace un tercero sobre el conocimiento que tiene de los hechos materia de la controversia.

Acerca de esta prueba el artículo 165 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala que están obligados a declarar como testigos todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar.

Cada parte puede presentar hasta cinco testigos sobre cada hecho conforme a lo dispuesto en el artículo 166 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Cuando la parte oferente no pueda presentar a sus testigos estos serán citados por el Tribunal con el apercibimiento de apremio si faltaren sin justa causa. De igual manera se procederá con el testigo que aún compareciendo se niegue a declarar.

En relación con las preguntas que deben formularse y hacerse a los testigos, el Código Fiscal Federal permite el interrogatorio por escrito mientras que el Código supletorio establece que las preguntas serán formuladas verbal y directamente por las partes o sus abogados, primero el oferente de la prueba y después la contraparte. El magistrado también podrá hacer todas las preguntas que tengan relación con los hechos controvertidos e inclusive aquellas que indaguen sobre la identidad del testigo.

Las autoridades únicamente rendirán testimonio por escrito y sin comparecer a la audiencia respectiva.

Las preguntas y repreguntas deben hacerse en términos claros y precisos, una sola de ellas debe referirse a un hecho controvertido; pueden ser formuladas en forma afirmativa o inquisitiva; las que no satisfagan estos requisitos serán desechadas de plano.

Los testigos serán examinados separadamente sin que unos puedan presenciar las declaraciones de otros, y cuando éstos se expresen con ambigüedad se les exigirá por medio del Tribunal las aclaraciones que ameriten.

Cuando los testigos tengan su domicilio en lugar distinto al del Tribunal se podrá desahogar la prueba respectiva mediante exhorto, facultando al juez exhortado para repreguntar.

El día y hora señalados para el desahogo de la prueba testimonial en principio se le tomará protesta al testigo para que se conduzca con verdad y se le advertirá de las penas en que incurrirán quienes faltaren a ella, una vez hecho esto, se le tomarán sus generales, se le preguntará si es pariente consanguíneo o afín a alguna de las partes y en qué grado, si tiene interés directo en el asunto y si es amigo íntimo o enemigo de alguna de ellas.

Después del interrogatorio los testigos están obligados a dar la razón de su dicho.

De la diligencia se levantará acta pormenorizada y al declarante se le hará saber el contenido de ella, quien al enterarse firmará si sabe y quiere hacerlo. Firmada la declaración no podrá variarse ni en la sustancia ni en la redacción.

LA PRUEBA PERICIAL

La prueba pericial es el medio por virtud del cual se pretende ilustrar al juzgador sobre los hechos controvertidos que requieren conocimientos muy especializados en alguna ciencia, arte u oficio. La persona que posee dichos conocimientos recibe el nombre de perito, este especialista deberá demostrar sus conocimientos mediante el título, cuando la ciencia, arte u oficio estuviesen reglamentados en los términos de la Ley General de Profesiones, sin embargo, si la profesión no estuviese reglamentada o no existieren peritos en la especialidad, el nombramiento podrá recaer en persona entendida.

En todos los casos el desahogo de la prueba pericial se le encomienda al perito y se producirá mediante un dictamen que es el parecer u opinión que presenta el docto al juzgador sobre los hechos controvertidos que se someten a su consideración.

El dictamen puede ser emitido en forma oral o por escrito, en cual deberá realizarse con base en los puntos que la parte oferente haya propuesto en su cuestionario y además con la ampliación que del mismo haga la contraparte.

Será oral cuando a juicio del magistrado deba presidir la diligencia y la naturaleza de la prueba lo permita, para el efecto señalará el lugar, el día y la hora para que tenga verificativo el desahogo de la probanza en cuestión. Después de escuchar la declaración de los peritos el magistrado podrá pedirles las aclaraciones que considere necesarias, inclusive la práctica de nuevas diligencias

La prueba pericial es por escrito cuando el auto por el cual se tiene a los peritos por aceptados y protestando el cargo les confiere un plazo mínimo de 15 días para emitir su dictamen, con el apercibimiento a la parte que lo propuso que en caso de no rendirse en el término concedido no se tomará en cuenta.

Si los dictámenes periciales son contradictorios se nombrará un tercer perito por parte de la Sala, en caso de que entre los adscritos a la misma no hubiera uno versado en la ciencia u arte requeridas, dicha Sala nombrará bajo su responsabilidad a la persona que deba rendir el dictamen. Cuando hubiese que designar a un perito tercero valuator el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria.

IV.4.3.- LA VALORACION DE LA PRUEBAS

La valoración de las pruebas es la apreciación que de ellas hace el juzgador con el objeto de determinar la fuerza probatoria o el valor de cada uno de los medios practicados en el proceso.

Existen tres sistemas de valoración: el legal, en el cual el juzgador debe sujetarse estrictamente a los parámetros establecidos; el de libre apreciación en el que el juez no se encuentra sometido a reglas legales; y el sistema mixto que es una mezcla de los dos sistemas anteriores, establece determinadas reglas para valorar algunas pruebas y otras las confía a la libre apreciación razonada del juzgador⁴⁴. Es precisamente este último el adoptado en el procedimiento contenciosos administrativo (artículo 234 del Código Fiscal de la Federación).

Conforme al sistema que consigna el Código Fiscal Federal tendrán pleno valor probatorio la confesión expresa, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario y los hechos afirmados por la autoridad en documentos públicos, empero si estos documentos contienen declaraciones de particulares, únicamente prueban que se efectuaron esas declaraciones, más no el sentido de las mismas.

El valor de las pruebas testimonial y pericial y el de las demás pruebas quedan a la libre apreciación razonada de la Sala.

⁴⁴ Cfr. Ovalle Favela José, Op. Cit. . Pág. 149.

CAPITULO V
CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA SUPLETORIEDAD

V.1.- LA FALTA DE SISTEMATIZACION

Para ordenar al derecho hay que clasificar a las normas jurídicas de acuerdo a un sistema, lo que implica adoptar criterios de división adecuados, que no sean arbitrarios, y más bien lógicos y congruentes.

Así, las normas se agrupan de las siguientes maneras:

A) Desde el punto de vista del sistema nacional al que pertenecen.- Cualquier precepto normativo pertenece al sistema jurídico de un país, y sólo es aplicable en éste. Sin embargo mediante tratados internacionales, dos o más Estados pueden adoptar normas que tengan aplicación en común.

B) Desde el punto de vista de su fuente.- Este criterio atiende a la procedencia de los preceptos de derecho. Si provienen de órganos especializados a través de un procedimiento legal (legislación) se le da el nombre de leyes, si emanan de la costumbre se les conoce como de derecho consuetudinario, y a los que provienen de ciertos tribunales se les denomina de derecho jurisprudencial.

C) Desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez.- En nuestro sistema jurídico tienen el carácter de federales cuando se aplican en toda la república, estatales, cuando su aplicación corresponde sólo a una entidad federativa y municipales cuando únicamente se aplican en las circunscripciones territoriales en que se divide el Estado.

D) Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez.- En este criterio de clasificación de las normas se atiende a la porción de tiempo en que éstas son aplicables y vigentes.

E) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez.- Las normas son clasificadas de acuerdo a la materia que regulan.

F) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez.- Aquí, la clasificación de las normas está determinada por los sujetos a quienes obligan.

G) Desde el punto de vista de su jerarquía.- Los preceptos de derecho son del mismo o de distinto rango. En el primer supuesto se dice que hay una relación -

de coordinación, y en el segundo una relación de supra o subordinación. En consecuencia se produce una ordenación escalonada de los preceptos jurídicos que se le conoce como orden jerárquico. El orden jerárquico es propio de cada sistema de derecho, en nuestro país tiene la siguiente estructura:

- + Constitución Federal
- + Leyes Federales y Tratados
- + Constituciones locales
- + Leyes ordinarias locales
- + Leyes reglamentarias
- + Leyes municipales
- + Normas individualizadas

Conforme a los criterios apuntados en los incisos A), B), C), D), y F) el Código Fiscal Federal y el de Procedimientos Civiles se ordenarían en un mismo grupo, pero si se atiende a los contenidos en los incisos E) y G), cada uno de los cuerpos legales citados deben pertenecer a grupos distintos.

En efecto, deben pertenecer a grupos distintos porque conforme al inciso E) unas normas pertenecen a la materia fiscal y las otras a la materia civil.

Ahora bien, si se pone atención al criterio de jerarquías vemos que existe un desnivel en favor de las normas fiscales porque por un lado son consideradas de interés público, y por otro, regulan las relaciones entre el Estado soberano y los particulares, en tanto que las normas civiles se encargan de las relaciones que se dan únicamente entre particulares, inclusive aquéllas en que toma parte el Estado poniéndose al nivel de ellos.

El derecho y todas sus ramas exigen una sistematización para poder ser estudiadas y aplicadas, y la materia fiscal no debe ser excepción.

Sistematizar a una ciencia significa conjuntar y encasillar todos los conocimientos de un mismo tipo en un mismo sitio; consecuentemente, no debe haber una mezcla de ellos.

Innegablemente en " la vida jurídica " existen relaciones de unas ciencias del derecho con otras, pero esto no significa que se haga fungir a una norma como multiusos.

Evidentemente el procedimiento contencioso administrativo no es autosuficiente y requiere de normas supletorias como lo son las civiles, lo que es a todas luces una falta de sistematización, ya que al aplicársele éstas a dicho procedimiento se ubican dentro de la misma agrupación que las procedimentales administrativas, siendo que unas y otras pertenecen a sistemas diferentes.

Los principios del procedimiento contencioso administrativo exige un solo tipo de normas para regularlo, un mismo sistema para ordenarlo y conformarlo como un todo científico.

Concluimos el presente punto citando unas palabras del jurista Luis Recaséns Siches acerca de la necesidad de la sistematización del derecho.

Así, el maestro Recaséns Siches expresa que " el Derecho no es un producto de la Naturaleza, sino que es obra del hombre, puede acontecer que el legislador, en lugar de limitarse a su función de dictar normas, proceda, además a ordenarlas, a organizarlas, y para ello se inspire en métodos científicos. "⁴⁵

⁴⁵ Recaséns Siches, Luis, Op. Cit. , Pág. 178.

V.2.- LA AUSENCIA DE AUTONOMIA Y DE ESPECIALIZACION

La dependencia del procedimiento contencioso administrativo a las normas supletorias lo hace incapaz de gobernarse por sí mismo, es decir por sus propias leyes.

El procedimiento contencioso administrativo al ser registrado por normas de dos tipos, como son las civiles y las fiscales, pierde particularidad, pierde especialidad.

La falta de un único sistema en la regulación de dicho procedimiento provoca a su vez ausencia de autonomía y de especialización.

La supletoriedad hace carecer al citado procedimiento de una fisonomía propia e individual.

La supletoriedad confunde y deforma la esencia del juicio de nulidad, toda vez que no permite ver las diferencias específicas entre un procedimiento y otro.

El objeto de sistematizar es agrupar las normas en disciplinas especiales, por ende, si la agrupación se forma con preceptos que no tienen las mismas características, no se puede hablar de una especialización, ni mucho menos de una autonomía.

El contencioso administrativo posee principios propios que lo deberían independizar y segregar de los demás procesos. Así la relativa unidad y particularidad alcanzadas por este procedimiento exigen una absoluta autonomía, situación que hasta ahora se le ha negado.

Por mandato constitucional el Tribunal Fiscal de la Federación tiene plena autonomía para dictar sus fallos, conforme lo dispone el artículo 73 fracción XXIX-H. Esta autonomía debería permear todos los ámbitos de las actuaciones de dicho tribunal, lo que implicaría la independencia del derecho aplicado al juicio de nulidad, respecto del Código Federal de Procedimientos Civiles.

V.3.- LA FALTA DE CRITERIOS JURIDICOS

Cuando el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicado supletoriamente al contencioso administrativo una laguna es subsanada, sin embargo, de esta figura o de esa parte del procedimiento contencioso que requirió del código supletorio ya no se ocupan tanto los legisladores como el magistrado del Tribunal Fiscal, pues de alguna manera el problema está resuelto, por ejemplo, el Código Fiscal Federal no regula la prueba de inspección ocular y el Código Federal de Procedimientos Civiles sí, esto hace que se evite la producción de normas o criterios auténticamente administrativos pues como lo mencionamos los legisladores y los magistrados ya no toman en cuenta a esa probanza, ya que se entiende que el contencioso administrativo se encuentra "completo".

Por lo que respecta a las tesis jurisprudenciales del Tribunal Fiscal de la Federación que se refieren a la supletoriedad, éstas mantienen una misma fórmula, se menciona el punto particular de aplicación y el fundamento jurídico del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero no se mencionan a ellas los razonamientos que armonicen los dos sistemas,, mucho menos aquéllos que brinden un análisis exhaustivo en la especie.

Cuando la jurisprudencia se ocupa de esta problemática, lo hace con el sentido y con afán de determinar si se aplica o no la figura civil al procedimiento contencioso, pero lejos se está de un análisis de la figura a la luz del Derecho Administrativo y del Derecho Fiscal.

Es así como los esfuerzos de los juristas son enderezados en favor de la supletoriedad y no en favor de las figuras propias del contencioso administrativo.

La supletoriedad provoca un soslayo hacia las figuras administrativas, y por ende, un retraso en los criterios jurídicos destinados a estas últimas.

V.4.- LA AMBIGÜEDAD

La confusión, la incertidumbre y la obscuridad son consecuencia de la aplicación simultánea de dos sistemas jurídicos a un mismo procedimiento como lo es el contencioso administrativo.

Efectivamente, las partes que contienen en el juicio de nulidad al enfrentarse a la disyuntiva de aplicar o no el código supletorio, sólo cuentan con un criterio muy general que es el contenido en el artículo 197 de Código Fiscal de la Federación, y las escasas tesis jurisprudenciales que hay al respecto.

Definitivamente, el criterio aludido por sí solo no es suficiente para determinar el alcance de la supletoriedad, por tal causa se recurre a la jurisprudencia para definir su sentido, empero, como hemos señalado las tesis existentes sólo se ocupan de una figura en particular, sin llegar a apreciar los contornos reales y válidos para todos los casos de supletoriedad.

La confusión y contradicciones de la supletoriedad pueden producir una inseguridad jurídica entre las partes, un desconocimiento de la ley, y por ello, una afectación de un derecho de hacer, exigir, evitar o de impedir dentro del procedimiento contencioso administrativo, y lo que es peor, dejar en un completo estado de indefensión a cualquiera de los contendientes. Este planteamiento será abordado un poco más adelante, por el momento es menester dejar anotado que la ambigüedad conduce a una afectación en los derechos de las partes.

V.5.- LA AUSENCIA DE DINAMISMO

Por lógica, la falta de planeación, organización y sistematización en todos los ámbitos de la vida producen lentitud y retraso en los fines que se pretendan alcanzar.

La falta de orden en la regulación del contencioso administrativo por sí mismo indica una ausencia de dinamismo, la causa, la aplicación a este procedimiento de normas adjetivas de distinta manufactura.

El desenvolvimiento del contencioso administrativo por naturaleza debe ser ágil conforme al principio de oficiosidad o inquisitorio, situación que se opone a la sustancia del procedimiento civil, esto es, al principio dispositivo que acoge este último ⁴⁶.

Ahora bien, una cuestión planteada sobre supletoriedad en un juicio de nulidad, puede llevarse hasta la instancia de amparo, e independientemente del sentido en que se resuelva, garantiza con ello una ausencia de dinamismo.

⁴⁶ Vid Supra, Punto II. 5 Capítulo II.

V.6.- ESTANCAMIENTO DE LAS CIENCIAS FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La idea de estancamiento que vamos a manejar en este apartado tiene estrecha relación con el punto V.3 de la presente obra, sólo que, del enfoque práctico pasaremos a uno doctrinal, lo que indica virar hacia el marco teórico del Derecho Fiscal y por ende del Administrativo, y medir el impacto causado por el fenómeno legal de la supletoriedad.

En el desarrollo de esta investigación nos hemos percatado de que las fuentes doctrinales que estudian al procedimiento contencioso administrativo también adolecen de “lagunas”, ya que al ocuparse de él, lo hacen de una manera similar a la del Código Fiscal de la Federación, esto es, únicamente mencionando que en la parte no regulada por este Código se aplicará el Código Federal de Procedimientos Civiles, sin que se analice la figura supletoria en sí. La doctrina concebida en estos términos no da la posibilidad para el desarrollo de las investigaciones acerca del mencionado procedimiento, por el contrario, existe un status quo teórico.

Así pues, el efecto de la supletoriedad incide directa y negativamente en el estudio del procedimiento contencioso administrativo, es decir, en las ciencias fiscal y administrativa.

V.7.- INCONSTITUCIONALIDAD

Por la falta de un sistema en el procedimiento contencioso administrativo acaece la ambigüedad, a su vez estos vicios legales producen otra de mayor envergadura: la inconstitucionalidad.

El efecto, la escasez de criterios definitivos relativos a la supletoriedad conducen a las partes en el juicio de nulidad a dudar de sus derechos, e inclusive a impedir el ejercicio de los mismos, de esta forma, la obscuridad en dicho juicio se traduce en una merma o menoscabo en la esfera jurídica de las partes.

Ahora bien, la seguridad jurídica es parte de la esfera jurídica del gobernado y a su vez el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Constitución de nuestra República.

Según el Doctor Burgoa las garantías de seguridad jurídica son el conjunto “ de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos “⁴⁷.

El artículo 14 constitucional contiene cuatro garantías de seguridad jurídica, que son: la de irretroactividad legal, la de audiencia, la de legalidad en materia judicial civil y administrativa, y la de legalidad en materia judicial penal.

La garantía de audiencia garantiza a los gobernados, en general, un debido proceso, esto es, para que un acto de privación se reputa como válido se requiere el cumplimiento de cuatro garantías específicas: a) Un juicio previo al acto de privación, b) Que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos, c) Que se cumplan las formalidades procesales esenciales, y d) Que se apliquen preceptos legales anteriores al hecho.

La primera garantía específica exige que el acto de privación esté precedido de la función jurisdiccional, ejercida mediante un procedimiento, en el que se le dé la oportunidad al afectado de poner su defensa.

La segunda garantía específica indica que tal juicio debe tener seguimiento por tribunales previamente establecidos.

⁴⁷ Burgoa Orihuela. Ignacio, Op. Cit. Pág. 498.

La tercera garantía específica se cumple cuando son observadas las formalidades esenciales del procedimiento. Mediante esa garantía las leyes adjetivas otorgan a quienes pretendan ser privados de un derecho de una debida oportunidad de defensa dentro del juicio.

La oportunidad de defensa se traduce en varios actos dentro del proceso tales como la notificación, el emplazamiento, la contestación, la etapa probatoria y la resolutive. Por lo tanto, si la autoridad que dirime la controversia no sigue debidamente, o simplemente no contempla alguna de las formalidades esenciales del procedimiento éste padecerá del vicio de inconstitucionalidad.

La última garantía específica consiste que en la resolución o sentencia definitiva emitida en el juicio o procedimiento, debe apegarse a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

El alcance de la garantía de audiencia es tal, que este derecho de los particulares es oponible, no sólo ante las autoridades judiciales y administrativas, sino también ante las legislativas. De tal manera que estas últimas están obligadas a instituir mediante las leyes que expidan, la oportunidad de una justa defensa para el particular.

Consecuentemente, toda ley que no consagra debidamente las formalidades esenciales del procedimiento será declarada inconstitucional, atendiendo a la supremacía constitucional del artículo 14.

La confusión que provoca la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles al Código Fiscal de la Federación se traduce en el menoscabo de un derecho e inclusive en el impedimento para el ejercicio del mismo. El legislador es el responsable directo de este vicio, de instituir un procedimiento en el que llegado el momento a las partes se les deje en completo estado de indefensión. Pero el legislador no es el único responsable, también lo es el juzgador, aunque no de una normatividad que le llega ya viciada, sí de decir el derecho que deba aplicarse, y si admitimos la posibilidad de que ante la falta de criterios de supletoriedad bien definidos el mismo juzgador duda del derecho que debe aplicarse, o aun aplicándolo éste no tenga una base sólida, entonces esto se vuelve una anarquía total y si así están las cosas, ¿ dónde queda la seguridad jurídica y una defensa justa ?

Son prueba de la dificultad que representa la supletoriedad para el contencioso administrativo las tesis jurisprudenciales para determinar si una figura se aplica o no, pues si se tiene que llegar a estas alturas es que no es tarea fácil la decisión, aun así, los razonamientos expuestos en dichas tesis no son plenamente satisfactorios, ni abarcan todos los casos de supletoriedad, amén de que en muchos de los casos se elude por las partes el poner en contradicción la aplicación de una figura supletoria.

Aparte de ser un problema innecesario, la supletoriedad es garantía de retardo del juicio de nulidad, ya que nos preguntamos ¿ qué necesidad hay de llegar al amparo - en su caso - planteando un asunto de esta índole ?

Ante una controversia sobre la aplicación de una norma supletoria, difícil es apegarse a la legalidad, sobre todo para quienes aplican el derecho ya que, en principio disponen de una laguna, luego, de criterios insuficientes.

Consideramos que la ambigüedad se inicia en el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación ya que éste presenta un alto grado de dificultad para desentrañar con absoluta precisión su alcance. En efecto, de la redacción de dicho precepto se desprende que quien pretenda recurrir al Código supletorio tiene que determinar cuándo existe “ una falta de disposición expresa “, luego, a partir de esto, seleccionar la figura supletoria que va a llenar la laguna legal, amén de que dicha figura no tiene que contravenir el procedimiento contencioso administrativo. Evidentemente no existen los criterios legales que permitan el acotamiento o definan el alcance del precepto mencionado, por lo que, la decisión de aplicar o no una figura supletoria al contencioso administrativo será poco clara tanto para las partes como para el propio juzgador.

Lo que hace más difícil la problemática planteada es el hecho de que se orille a los sujetos de la relación procesal administrativa a ser peritos en dos materias diferentes, siendo que se trata únicamente de un juicio de naturaleza administrativa; tanto los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación como quienes en él litigan conocen por especialización la materia administrativa, pero no así, suponemos, la materia civil.

Por ende, el artículo en cita impregna con su falta de claridad y su ambigüedad a todas las figuras que potencialmente pudieran servir de suplemento al contencioso administrativo, por ejemplo pensemos en cualquier figura de éstas y que la parte que la pudiera requerir la autoconsiderara como contradictoria en el sentido explicado, en este caso se le privaría de un derecho pues seguramente se abstendría de aplicarla.

Ahora bien, si una de las partes opta por aplicar supletoriamente una institución civil y su contraparte considera que no es procedente tal aplicación, entonces, aunque sin criterios precisos seguramente impugnará dicha institución, y acaso su acierto consistirá en provocar que un asunto de esta índole sea llevado y decidido por el Tribunal Fiscal de la Federación, pues en tanto no sea resuelto no sabrá de la existencia del derecho procesal a su favor, e independientemente de cómo se resuelva una controversia como ésta o hasta que instancia jurídica sea llevada, de ante mano garantiza la afectación a la celeridad del proceso.

Ante la falta de criterios precisos relativos a la supletoriedad será complicado y ambiguo para el mismo juzgador el determinar si existe una contravención como la que indica el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, y sobre todo, fundar su resolución, que será en el sentido de permitir o negar la aplicación del código supletorio.

Una controversia sobre la supletoriedad que sea llevada ante los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación describe dos posturas que provienen de cada una de las partes, que seguramente consistirán en considerar procedente o no la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Al final el criterio del juzgador es el que prevalecerá toda vez que la estructura del artículo 197 del Código Tributario conduce a este desenlace, él decidirá si existe o no contravención al aplicar la figura supletoriamente al contencioso administrativo, pero el debido proceso no debe depender de interpretaciones.

La estructura del artículo 197 puede ser aprovechada por una de las partes para impugnar todas las cuestiones de supletoriedad posibles con el objeto de interrumpir el juicio de nulidad, o bien, habrá quien considere realmente aplicable cuanta figura civil le ofrezca el código supletorio, y con esto, engrosar a su máxima expresión a dicho juicio. Todo gira alrededor del criterio, de las partes, de los magistrados, pero no existe una normatividad clara y precisa en este sentido. Cada que se desee aplicar una figura supletoria se tendrá que tomar en cuenta al referido artículo 197 y en consecuencia sobrevendrá una difícil operación mental, y de ésta un criterio que por contundente que fuere no puede serlo tanto como una normatividad precisa y previamente establecida, que resuelva lisa y llanamente un asunto como éste sin necesidad de apelar al criterio.

Paradójicamente el artículo aludido menciona que a falta de disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que podría suponerse que el procedimiento contencioso administrativo se regirá únicamente por disposiciones expresas, pero en realidad se están creando una serie de situaciones potenciales carentes de normatividad expresa y precisa, que son producto de la ambigüedad.

El desorden induce al error, a la confusión; el procedimiento contencioso administrativo padece de este vicio por que no se regula íntegramente en el Código Fiscal de la Federación, por lo tanto, desde su nacimiento dicho procedimiento presupone ambigüedad. Además, cómo dejarle la responsabilidad a las partes o al juzgador para que determinen qué es una "falta de disposición expresa", luego a partir de esto, elegir la figura que va a llenar la laguna legal, amén de que dicha figura no tendrá que contravenir el procedimiento contencioso administrativo. Por ende la supletoriedad navega en un mar de criterios - por cierto en ocasiones sumamente endebles - y naturalmente esto la torna imprecisa y poco clara e inexorablemente así se caracterizará cada vez que se pretenda aplicar al contencioso administrativo.

No es lo mismo que todo un Congreso discuta los pros y los contras de los preceptos necesarios para un procedimiento, los plasme en un texto legal y los proporcione de manera sistematizada a las partes y a los juzgadores para que éstos únicamente los apliquen, a que, se pretenda en un instante precisar, sobre todo por las partes, el derecho que les asiste de entre diversas normas supletorias que puedan o no tener esta calidad. Por eso, la diferencia entre lo correcto y lo incorrecto, de lo preciso y lo impreciso, la haría el hecho de que los preceptos que llenen las lagunas del procedimiento contencioso administrativo estén plasmados dentro del mismo Código Fiscal de la Federación, esto permitiría su unisono depuramiento.

La exactitud y la perfección del derecho depende del buen uso de las palabras y de la virtuosa combinación que de ellas se haga al ser llevadas a los textos legales.

Las aparentes diferencias entre el procedimiento contencioso administrativo y el procedimiento que le es supletorio, constituyen por sí mismas un factor de ambigüedad pues su identificación es mediante criterio, sobre todo al decidir si la diferencia es del tipo de las que menciona el artículo 197 del Código Fiscal, es decir, de las que controvierten al contencioso administrativo.

Junto a la confusión general como podríamos llamar a la contenida en el primer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, se encuentran las confusiones específicas de la supletoriedad, mismas que pasamos a exponer.

Dice el artículo 1o. Del Código Federal de Procedimientos Civiles que “ Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena...”, de lo cual se desprende que el interés de las partes en el contencioso administrativo es oponible al contemplado en este texto legal. En efecto, si nos apegamos a lo establecido en el artículo en cita, ni el particular ni la autoridad podrían hacer uso del procedimiento que establece el código supletorio, pues el interés jurídico del primero radica en anular una resolución administrativa, y el de la autoridad, en buscar que se reconozca la validez de dicha resolución. Esta oposición de intereses jurídicos se traduce en un factor de confusión para utilizar cabalmente las normas supletorias.

Hemos sostenido que en un juicio de nulidad se da una relación jurídica de supraordenación entre las partes⁴⁸, siendo óbice a lo anterior el principio de igualdad entre las mismas contenido en el artículo 3o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de tal forma que, si se atendiese a lo establecido por este precepto todas las figuras civiles serían opuestas a las del contencioso administrativo, y por ende, no aplicables a éste.

⁴⁸ Vid. Supra, Punto II. I.

Es de notarse otras confusiones, mientras el Código Procesal Civil en su artículo 5o. menciona que un representante común tendrá todas las facultades y obligaciones de un mandatario judicial, y el artículo 198 del Código Fiscal le da sólo la categoría de representante común. La pregunta sería ¿ a un representante de este tipo podrían ampliársele sus facultades y obligaciones dentro del procedimiento contencioso administrativo ?, en caso afirmativo habría que conocer el alcance del mandato judicial. Sin duda es difícil dilucidar esta cuestión, porque de acuerdo con el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación existe una falta de disposición expresa ya que el mandato legal no se regula en el contencioso administrativo y al mismo tiempo podría oponerse a lo prescrito por el artículo 200 del Código Tributario, a esta maraña le agregamos los cambios de representante procesal a que hace referencia el artículo 6o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, en los artículos 61 al 66 del Código Federal de Procedimientos Civiles se regulan prácticas muy importantes para cualquier procedimiento, sólo que se refieren a facultades y obligaciones de los funcionarios judiciales, máxime que están contenidas en un capítulo especial y esto las hace un tanto opuestas al procedimiento contencioso administrativo, por lo que, ¿ serán o no aplicables a éste ?

Por su parte el artículo 208 del Código Fiscal Federal menciona de forma determinante y terminante los requisitos que debe contener el escrito de demanda, pero si la redacción de este artículo es tajante al citar tales requisitos ¿ cómo inferir que existe una "falta de disposición expresa" ?

En relación al exhorto diremos que esta figura únicamente la considera el Código Fiscal de la Federación para la prueba testimonial, en cambio el Código Federal de Procedimientos Civiles lo contempla particularmente en casos y ante autoridades de Derecho Civil, por lo que, la contravención del artículo 197 y la disyuntiva de utilizarlo o no merodeará en el ánimo de las partes.

Aparentemente la acumulación está íntegramente regulada en el Código Fiscal de la Federación, por ello cabe la pregunta, ¿ existe o no una falta de disposición expresa ?, luego, en caso afirmativo fijemos nuestra atención en tres artículos que pudieran servir como supletorios en el caso, éstos son: el artículo 74 en su último párrafo, y el artículo 75 en relación con el 76. El Código Tributario no establece las reglas acerca del destino que tendrán las actuaciones que se efectúen en el juicio más reciente. Al respecto el artículo 76 del Código Supletorio establece a medias una solución porque sólo menciona que es válido lo practicado por los tribunales competentes antes de promoverse la acumulación, consecuentemente si la partes salen afectadas al declararse ésta - lo que es muy probable en virtud de la naturaleza de la figura -pueden no tener medios de defensa toda vez que el Código Fiscal no los contempla expresamente, y si fuese aplicable en la especie el último párrafo del artículo 74, peor aun pues " la resolución que resuelva la acumulación es irrevocable ".

Quizá una de las mayores confusiones en el contencioso administrativo se enfrenta cuando se trata de determinar quién tiene la carga de la prueba toda vez que en esta materia se parte de una presunción de legalidad en favor de los actos de autoridad, en cambio, el punto de partida en el Código Federal de Procedimientos Civiles lo marca la frase del artículo 81 mediante la cual " El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones ". Sin duda existe disparidad entre estos principios, contravención como la que señala el artículo 197 del Código Fiscal, además de que esta última frase por sí sola no es capaz de establecer una regla clara a propósito de la carga de la prueba.

Menciona el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación serán admisibles todo tipo de pruebas excepto la confesión de las autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, a menos que los informes se refieran a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades, de lo que se puede argüir que, algo como lo que posee el Código Federal de Procedimientos Civiles en relación a la prueba confesional podría aplicarse a particulares, sólo que en nuestra opinión esta sección es demasiado engorrosa, es cierto que existen preceptos sumamente indispensables pero otros sólo ofuscarán a quien pretenda aplicarlos.

El artículo 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles establece que la prueba confesional sólo produce efecto cuando perjudica al que la hace, pero si ésta es la única prueba contra el absolvente, se tomará íntegramente. Nosotros consideramos innecesario este precepto porque la naturaleza de dicha prueba obliga a tomar en todo caso la integridad de sus efectos, y no sólo cuando se trate de la única probanza en contra del absolvente. En la confesión debe atenderse siempre al sentido o significación que esté exteriorizando el absolvente, independientemente de que lo perjudique o que lo beneficie. Por lo cual nos preguntamos ¿ el artículo referido será o no materia de supletoriedad ?, no contraviene al contencioso administrativo pero lo complica, podría considerarse que llena una laguna pero al mismo tiempo lo vuelve ambiguo.

A su vez, el artículo 97 del mismo ordenamiento autoriza a un mandatario con poder para absolver posiciones, sin embargo, aceptar tal cosa implica el desvirtuar la naturaleza de la prueba confesional ya que alguien únicamente es apto para absolver posiciones cuando las mismas se refieren a actos ejecutados por él.

La misma crítica es aplicable para el artículo 98 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que éste permite al cesionario absolver posiciones sobre hechos ejecutados por el cedente. Nos encontramos ante dos artículos innecesarios para el procedimiento contencioso administrativo, por lo que, ¿ serán o no aplicables al mismo ?

El artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Civiles es ocioso porque el tribunal no puede estarse trasladando al domicilio de una persona enferma que tenga que declarar, es suficiente que al justificarse la inasistencia se posponga la diligencia, a menos que se trate de un caso urgente. Por esta razón cabe el mismo cuestionamiento ¿ será o no aplicable este artículo al contencioso administrativo ?

El contenido del artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Civiles también es innecesario toda vez que, el llegar a citar mediante el Diario Oficial al absolvente rebelde en la prueba confesional resulta extremoso para el procedimiento contencioso administrativo, ya que es muy difícil pensar en alguien que a pesar de ver afectados sus intereses se abstenga de comparecer. Sin embargo, a pesar de la obviedad del caso, mientras este artículo forme parte del grupo de los potencialmente supletorios existirá la posibilidad - aunque mínima - de producir un efecto.

El artículo 119 del Código de Procedimientos Civiles es sumamente confuso porque habla de girar un exhorto a una persona ausente que debe absolver posiciones, aunque tenga señalado domicilio para recibir notificaciones. Si concebimos a una persona ausente como aquélla que su misma existencia es dudosa, resulta inútil en este la figura del exhorto a pesar de tener señalado un domicilio para recibir notificaciones, aunque nos preguntemos, ¿cómo una persona ausente señala un domicilio para este efecto ?. El mismo artículo menciona que si el interesado ignora el lugar en que se encuentra el absolvente - siendo que en todo el precepto se está manejando dicho desconocimiento - la citación se hará por edictos.

De la misma forma, sostenemos lo confuso del artículo 123 del código supletorio al consignar que, contra la confesión expresa de hechos propios no se le admitirá prueba alguna al absolvente, a no ser que se trate de hechos ignorados por él al momento de producirse la confesión, lo que es materialmente imposible pues el absolvente no puede declarar sobre un hecho que ignora, a menos que incurra en una falsedad de declaración.

Para el artículo 126 del Código Federal de Procedimientos Civiles invocamos la misma crítica que vertimos para el artículo 96 en páginas anteriores, es decir, se tendrá que tener por confeso al articulante tanto en lo que lo beneficie como en lo que lo perjudique, y no sólo cuando lo perjudique.

En un procedimiento contencioso administrativo recae sobre las partes y el juzgador la difícil tarea de decidir cuándo es aplicable la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, para el efecto ellos tendrán que determinar ¿ qué es una disposición en el Código Fiscal de la Federación ?, ¿ qué es una disposición en el Código Federal de Procedimientos Civiles ?, ¿ cuándo existe una falta de disposición expresa en el Código Fiscal? y ¿ cuándo una disposición del código supletorio no contraviene al Código Fiscal ?, y por si eso fuera poco, existen artículos ociosos como los anteriormente descritos, que por tener precisamente esta calidad constituyen factores de ambigüedad, y quien pretenda aplicarlos al contencioso administrativo seguramente cuestionará su calidad de supletorios. Asimismo, se expusieron con anterioridad artículos en los que su sola interpretación es una tarea titánica y por ende son catalogados como ambiguos.

Sobre las pruebas, parte medular de cualquier proceso, encontramos que los preceptos 197 y 230 del Código Fiscal de la Federación no son suficientes para incrustar con toda precisión a los artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles que se refieren a las pruebas y que pudieran servir para llenar las lagunas del procedimiento contencioso administrativo, en efecto, el artículo 197 menciona que a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Procesal Civil en Materia Federal, siempre que la disposición de éste no contravenga el procedimiento anteriormente citado, de lo cual se deduce que, una simple fórmula no puede por sí sola dar la precisión que requieren las distintas necesidades procedimentales del juicio de nulidad respecto del código que le sirve como supletorio. El artículo 197 es fundamental para introducir pruebas supletorias no contempladas en el Código Fiscal de la Federación y el artículo 230 sirve para apoyar esta situación, pero aún así lo que falta es precisión en ambos.

En el Código Fiscal de la Federación se establece expresamente las presunciones legales pero no así las presunciones humanas, en cambio el Código Federal de Procedimientos Civiles sí dispone acerca de estas últimas, lo que nos conduce otra vez a la fórmula " a falta de disposición expresa ", es decir, existe la posibilidad de que las presunciones humanas operen en el procedimiento contencioso administrativo, y si esto ocurre también podría acontecer que en determinado momento llegaren a oponerse entre sí los dos tipos de presunciones.

La estructura de la supletoriedad da rienda suelta al criterio, por lo que en este ámbito serán innumerables las opiniones, juicios y consideraciones propios de esta actividad humana, de tal suerte que nosotros no podemos sustraernos a semejante invitación, así las cosas, el artículo 234 fracción primera del Código Fiscal de la Federación menciona que la confesión expresa de las partes hará prueba plena, pudiendo considerar este aspecto como independiente del código supletorio, sin embargo, también es viable considerar que en la especie existe una falta de disposición expresa y en consecuencia aplicar supletoriamente el artículo 199 ya que a nuestro juicio éste no contraviene la disposición fiscal antes mencionada. Estas divergencias de opiniones son dables en la valoración de las pruebas del

contencioso administrativo cuando éstas se cotejan con el capítulo IX, título cuarto, libro primero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En un proceso es muy importante cuidar y preveer los detalles ya que de ello depende su precisión, pensemos en lo trascendente que resulta el empleo de palabras suficientes y adecuadas, la interrelación de éstas y de sus ideas, todo ello buscando que el sentido real de la ley no divague. Un detalle sería - en un sentido enunciativo y no limitativo - el cuidar que se establezca en la ley el empleo de la lengua española en actuaciones y promociones, asimismo, el uso de una misma tipografía, inclusive el prohibir el uso de abreviaturas, raspaduras o enmendaduras. Estos que nosotros denominamos detalles el Código Federal de Procedimientos Civiles los considera " formalidades judiciales ", y los contempla en el título séptimo del primer libro, de tal manera que existe la posibilidad de que sean aplicadas supletoriamente, sin embargo, dicho título se refiere expresamente a Autoridades Judiciales, lo que constituye un factor de ambigüedad.

En la estructura procedimental del contencioso administrativo surgen nuevas dudas y preguntas debido a las imprecisiones causadas por la supletoriedad, para explicar esto tendremos que retomar el texto del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación particularmente nos referimos al párrafo que utiliza en dos ocasiones la palabra disposición, por lo que nos preguntamos ¿ cuál será el sentido que debe dársele a este término ?; ¿ podrá dársele una acepción o varias ?. La palabra disposición puede referirse a un artículo o precepto en su totalidad; al contenido de cada uno de sus párrafos o de sus enunciados; al contenido de cada una de sus fracciones; puede referirse a lo únicamente establecido en varios artículos acerca de una figura en particular. El problema se duplica porque el término está destinado tanto al Código Fiscal como al Código Federal de Procedimientos Civiles, y llega a su clímax cuando se conjugan los dos ordenamientos en el contencioso administrativo por virtud de la supletoriedad. Así, quien pretenda amalgamar los dos ordenamientos se preguntará ¿ acaso es posible intercalar en tal acción enunciados con enunciados, enunciados con párrafos, párrafos entre fracciones, o artículos entre capítulos ?

Tenemos una pregunta más: será necesario atiborrar al contencioso administrativo de normas supletorias innecesarias que aunque sean de las que sugiere el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación sólo contribuya a engrosarlo y a complicarlo, en consecuencia, al darles el acceso a este tipo de normas, se toman inclusive obligatorias para el proceso fiscal.

En resumen, las ambigüedades provocadas por la supletoriedad causan a su vez la violación a la garantía del debido proceso consagrada en el artículo 14 constitucional, concretamente en la parte que dice "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el caso que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ".

De la violación a las garantías esenciales del procedimiento y del detrimento de la esfera jurídica del gobernado en el procedimiento contencioso administrativo es responsable el Poder Legislativo toda vez que éste expidió las leyes que dan acceso a la supletoriedad en el seno de dicho procedimiento. Como consecuencia de la normatividad viciada de origen es lógico que los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación caigan en violaciones esenciales al procedimiento, pues son ellos los que aplican el título VI del Código Fiscal de la Federación.

V.8 -PROPUESTA DE SOLUCION

Como consecuencia del análisis anterior, a quedado de manifiesto la inconveniencia de seguir llenando las lagunas del procedimiento contencioso administrativo con normas del Código Federal de Procedimientos Civiles, por eso proponemos que el título VI del Código Fiscal de la Federación sea adicionado con cuarenta y seis preceptos, y sean reformados los artículos 197 primer párrafo, 199 y 208 para quedar como sigue:

TITULO VI

Del procedimiento contencioso administrativo

CAPITULO I

Disposiciones generales

Art. El procedimiento contencioso administrativo se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficiencia, legalidad, publicidad y buena fe.

PROPUESTA DE REFORMA AL PRIMER PARRAFO DEL ART. 197

Art. Los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación se registrarán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales en que México sea parte.

.....

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 198

PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 199

Art. En el juicio contencioso administrativo deberán acatarse las reglas siguientes:

I. Todas las promociones y actuaciones deberán escribirse en idioma español, ser fácilmente legibles y estar firmadas por quien la formule o intervenga en ellas. Cuando alguna de las partes no sepa o no pudiere firmar imprimirá su huella digital y firmará otra persona a su ruego, indicando tales circunstancias.

II. Los documentos redactados en idioma extranjero tendrán que acompañarse de la correspondiente traducción en español.

III. En las actuaciones las fechas y cantidades se escribirán con letra y no se emplearán abreviaturas, sobre las frases equivocadas sólo se pondrá una línea delgada que permita su lectura, salvándose al fin con toda precisión el error cometido. Igualmente se salvarán las frases escritas entre renglones.

IV. Las actuaciones deberán ser autorizadas bajo pena de nulidad por el funcionario público a quien corresponda dar fe o certificar el acto.

V. Los expedientes serán perfectamente foliados conforme sean agregadas cada una de las hojas; se rubricarán en el centro del escrito, y se sellarán en el fondo del cuaderno de manera que abarquen dos páginas consecutivas.

VI. Las copias simples de los documentos que se presenten al Tribunal correrán en autos una vez que se confronten con los originales, los cuales serán devueltos a la parte que los hubiere ofrecido.

VII. El Tribunal Fiscal de la Federación hará constar el día y la hora en que se presente un documento.

VIII. Los autos podrán ser consultados por las partes o por las personas autorizadas para ello, permaneciendo los mismos siempre dentro del local del Tribunal.

IX. El Tribunal podrá expedir a costa del solicitante copia simple de los documentos o resoluciones que obren en autos bastando que la parte interesada lo solicite verbalmente.

X. Para obtener copias certificadas de cualquier documento que obre en autos, la parte interesada debe solicitarlo en comparecencia o por escrito, requiriéndose para el efecto acuerdo del Tribunal. En el caso de la presente fracción y de la anterior se dejará constancia en autos.

Art. El Tribunal podrá ordenar que se subsane toda omisión que notare en la substanciación del juicio para efecto de regularizar el procedimiento.

Art. Los magistrados tienen el deber de mantener el buen orden y de exigir que se les guarde el respeto y consideraciones debidos tanto por parte de los litigantes y personas que ocurran a las salas del Tribunal como de los servidores públicos de éste. Cualquier acto que contravenga este precepto se sancionará inmediatamente con correcciones disciplinarias que el Tribunal estime pertinentes, si se llegare a constituir un delito se levantará acta circunstanciada para consignarse al Ministerio Público.

Art. Todo el que conforme a la ley esté en pleno ejercicio de sus derechos pueda comparecer en juicio, aquéllos que no se hallen en el presente caso, comparecerán a juicio por medio de sus representantes legítimos.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 200

Art. El magistrado instructor examinará de oficio la personalidad de las partes pero los litigantes podrán impugnar la de su contraria cuando tengan razones para ello en la vía incidental que no suspenderá el procedimiento.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 201

Art. Las diligencias que tengan que practicarse fuera del lugar del juicio se harán mediante despacho o exhorto a un juez o magistrado del Poder Judicial o de algún tribunal administrativo federal.

Los exhortos o despachos contendrán lo siguiente:

I. La designación del órgano exhortante.

II. La designación del órgano exhortado.

III. El señalamiento del lugar o población en que tenga que llevarse a cabo la siguiente actividad solicitada.

IV. Las actividades cuya práctica se solicita.

V. El término en que deban afectuarse, si lo hubiere.

En el caso de que la actuación requerida al órgano exhortado se considere de urgente práctica, podrá formularse la petición por telex, telégrafo, teléfono o por cualquier otro medio bajo la fe del órgano exhortante, el cual hará constar la persona con la que se entendió la comunicación, la hora de la misma y la solicitud realizada, con la obligación de confirmarla en despacho ordinario que habrá de remitirse el mismo día o al día siguiente. Del empleo de los medios de comunicación indicados se dejará razón en el expediente así como de las causas por las que se consideraron urgentes.

Art. La práctica de diligencias en país extranjero podrán encomendarse a través de los miembros del Servicio Exterior Mexicano conforme a los límites que marca el Derecho Internacional.

Art. En los autos se asentará razón del día en que comienza a correr un término y del que debe concluir. La constancia deberá asentarse precisamente el día en que surte sus efectos la notificación de la resolución en que se concede o mande abrir el término.

Art. Cuando la ley no señale plazo para la practica de algún acto o para el ejercicio de algún derecho se tendrán por señalados los siguientes:

I. Ocho días para pruebas.

II. Tres días para cualquier otro caso.

Art. Concluidos los plazos fijados a las partes se tendrá por precluído el derecho que dentro de ellos debió ejercerse sin necesidad de acusarlo al Tribunal, y seguirá el juicio su curso.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 202 AL 207, INCLUYENDO EL CAPITULADO Y EL NOMBRE QUE SE LE DA A CADA UNO.

PROPUESTA DE REFORMA AL ART. 208.

Art. La demanda deberá indicar:

I. La sala ante la cual se promueve.

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

III. La resolución que se impugna.

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

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

VI. Los hechos que den motivo a la demanda, los cuales deberán narrarse en forma breve, clara y precisa.

VII. Los conceptos de impugnación.

VIII. Las pruebas que se ofrezcan.

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

IX. Los puntos petitorios narrados en forma clara y precisa.

Cuando se omitan cualquiera de los requisitos señalados en las fracciones anteriores, el magistrado instructor requerirá al promovente para que lo señale dentro del plazo de cinco días apercibiéndolo de que de no hacerlo en tiempo, se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas según corresponda.

El domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional diferente.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 209 A 229, INCLUYENDO EL CAPITULADO Y EL NOMBRE QUE SE LE DA A CADA UNO.

CAPITULO VII

De las pruebas

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 230.

Art. Los actos de autoridad se presumen legales salvo prueba en contrario, en consecuencia, el Tribunal deberá tener válidos aquéllos que no hayan sido impugnados. o aun siéndolo, no hayan sido desvirtuados en juicio.

Art. Si el particular argumenta un hecho negativo sólo está obligado a probarlo cuando su negativa aplique una afirmación relativa al mismo.

Art. La confesión puede ser expresa o tácita; expresa. la que se hace en forma clara al formular o contestar la demanda. o en cualquier otro acto del proceso, tácita. la que se presume en los casos señalados en la ley.

Art. Las posiciones en la prueba confesional deberán llenar los siguientes requisitos:

- I. Estar formuladas en términos claros y precisos.
- II. Deben ser estructuradas en forma afirmativa.
- III. Cada una debe contener un solo hecho del que declara.
- IV. No han de ser insidiosas, entendiéndose por tales las que estén dirigidas a ofuscar la inteligencia del que ha de responder, con objeto de obtener una confesión contraria la verdad.
- V. No han de ser contradictorias; las que resulten serlo se desecharán.
- VI. Deberán concretarse a hechos que sean objeto del debate.
- VII. No serán repetitivas.
- VIII. Tampoco se referirán a hechos que ya consten en autos.

Art. El que haya de absolver posiciones será citado personalmente, bajo el apercibimiento de que si dejare de comparecer sin justa causa será tenido por confeso.

Art. En ningún caso se permitirá que el absolvente sea asistido por su abogado o por cualquier otra persona.

Art. Hecha por absolvente la protesta de decir verdad, el magistrado procederá al interrogatorio mediante posiciones que articule la parte oferente de la prueba, previa calificación de legales.

Art. Las contestaciones serán categóricas en sentido afirmativo o negativo, pero el que las dé podrá agregar las explicaciones que considere necesarias, y en todo caso dará las que el magistrado le pida.

Si una de las partes estimare ilegal una pregunta podrá manifestarlo al magistrado a fin de que éste vuelva a calificarla, si la declara procedente se le repetirá al interrogado para que la conteste, apercibido de tenerlo por confeso si no lo hace.

Art. Si el absolvente se niega a contestar o contestare con evasivas, el magistrado lo apercibirá de tenerlo por confeso si insiste en su actitud.

Art. Las preguntas y respuestas serán asentadas literalmente a medida de que se vayan produciendo y serán firmadas al pie de la última hoja y al margen de las demás en que se contengan. Si no supieren firmar pondrán su huella digital, y si no quisieren ni lo uno ni lo otro, firmará sólo el magistrado y hará constar estas circunstancias.

Art. Cuando el absolvente al enterarse de su declaración manifieste no estar conforme con los términos en que se hayan asentado sus respuestas, el magistrado decidirá en el acto lo que proceda.

Art. Firmadas las declaraciones por los que las hubieren producido, o en su defecto sólo por el magistrado, no podrá variarse ni en la sustancia ni en la redacción.

Art. Si el desahogo de la prueba confesional fuese mediante exhorto deberá hacerse la petición respectiva y presentar con la anticipación debida el pliego de posiciones en sobre cerrado.

Art. La prueba pericial tendrá lugar en los asuntos relativos a alguna ciencia o arte y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.

Art. Los peritos deben tener título en la ciencia o arte a que pertenezca el asunto sobre el que ha de oírse su parecer, si la profesión o arte estuviere legalmente reglamentada.

Si la profesión o arte no estuviere legalmente reglamentada, o estándolo no hubiere peritos en el lugar, podrán ser nombradas personas entendidas aun cuando no tengan título. En estos casos el nombramiento lo hará el Tribunal.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 231 Y 232.

Art. Las preguntas y repreguntas que se hagan a los testigos deben estar concebidas en términos claros y precisos; han de ser conducentes al punto debatido; se procurará que una sola no se comprenda más que un hecho; pueden ser formuladas en forma inquisitiva o afirmativa. Las que no satisfagan estos requisitos serán desechadas de plano.

Art. Después de tomarse al testigo la protesta de conducirse con verdad se le advertirá de las penas en que incurren los testigos falsos, asimismo, con el fin de cerciorarse si es idóneo se hará constar su nombre, edad, lugar de nacimiento, domicilio y ocupación, se le preguntará si es pariente consanguíneo o afín de alguna de las partes, y en qué grado, si tiene interés directo en el juicio o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo de las mismas. A continuación se procederá al examen.

Art. Una parte sólo podrá presentar hasta tres testigos sobre cada hecho.

Art. Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuere posible terminar el examen de los testigos en un solo día, la diligencia se suspenderá para continuarse el día hábil siguiente.

Art. El Tribunal tendrá la más amplia facultad para hacer a los testigos y a las partes las preguntas que estime conducentes a la investigación de la verdad, así como para cerciorarse de la idoneidad de los mismos.

Art. Cada respuesta se hará constar en autos, de manera que se comprenda en ella el sentido o relación con las preguntas formuladas.

Art. Los testigos están obligados a dar la razón de su dicho.

Art. El testigo firmará al pie de su declaración y al margen de las hojas en que se contenga, después de habérsela leído o de que la lea por sí mismo, si quiere, puede y sepa hacerlo, en defecto de saber leer imprimirá su huella digital, de todo lo anterior se hará relación motivada en autos.

Art. Una vez ratificada la declaración en los términos del artículo anterior no puede variar ésta ni en la sustancia ni en la redacción.

Art. En el acto del examen de un testigos o dentro de los tres días siguientes las partes pueden atacar su dicho por cualquier circunstancia que afecte su credibilidad. La impugnación se hará en la vía incidental.

Art. La inspección o reconocimiento del Tribunal puede practicarse a petición de parte o por disposición del mismo Tribunal cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la contienda y que no requieran conocimientos técnicos especiales.

Art. El día y la hora señalados para el desahogo de la prueba de inspección o reconocimiento las partes o sus abogados podrán hacer las observaciones que estimen oportunas.

Art. De la diligencia a que se refiere el artículo anterior se levantará acta circunstanciada que firmarán los que a ella concurran.

Art. Son documentos públicos aquéllos cuya formación está encomendada por la ley a un servidor público revestido de fe pública dentro de los límites de su competencia, y los expedidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular sobre los documentos de los sellos, firmas u otros signos originales.

Art. Son privados los documentos originales que provienen de los particulares.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 233

Art. Para apoyar el acreditamiento de hechos que tengan relación con el juicio las partes pueden presentar fotografías, audiocintas, videocintas, cintas cinematográficas, discos ópticos y demás descubrimientos de la ciencia.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 234.

Art. Las copias sólo hacen fe cuando se encuentren debidamente certificadas.

CAPITULO VIII

Del cierre de instrucción

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DEL ART. 235

CAPITULO IX

De la sentencia

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 236 A 239

Art. Las sentencias definitivas contendrán:

- I. Lugar y fecha de emisión.
- II. Los datos de identificación del juicio.
- III. Un extracto de la demanda, la contestación, las pruebas y demás actos realizados por las partes.
- IV. Los razonamientos y fundamentos de derecho en que se apoye.
- V. Los puntos resolutivos.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 239 AL 249, INCLUSIVE LA DIVISION QUE SE HACE DEL CAPITULO X EN SECCIONES ASI COMO EL NOMBRE QUE SE LE DA A CADA UNO.

CAPITULO XI

De las notificaciones y del cómputo de los términos

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 251 AL 253.

Art. En una notificación personal el actuario se cerciorará de que el domicilio señalado es el de la persona que debe ser notificada y levantará actas circunstanciada de todo lo actuado.

En todos los casos se dejará cédula en la que se hará constar la fecha y hora en que sea entregada, los datos del juicio y la resolución que se manda notificar el nombre de la persona que la recibe si fuere posible recoger su firma. A dicha cédula se anexarán en su caso copias de traslado.

Art. Cuando la persona con quien se entienda la notificación se negare a recibir ésta, se pegará en la puerta del domicilio asentando razón de tal circunstancia.

Art. Cuando hubiere que citar a una persona a juicio cuyo domicilio se ignora, la notificación se hará por edictos que contendrán una relación sucinta de la demanda y se publicará por tres veces de ocho en ocho días en el periódico de mayor circulación en la República Mexicana, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días contados a partir del siguiente al que surta efectos la última publicación. Si pasado ese término no comparece por sí o por quien sus derechos represente, se seguirá el juicio y las ulteriores notificaciones se harán en los términos del artículo 253 de este Código.

ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 254 AL 258.

CAPITULO XII

De la jurisprudencia

**ESPACIO RESERVADO AL TEXTO DE LOS ARTS. 259 AL 263 Y DEMAS
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La división y la clasificación del Derecho en ramas y subramas atiende a los principios propios que le son característicos a cada una de éstas, por lo tanto hablamos de la existencia de un Derecho Privado en oposición a un Derecho Público.

SEGUNDA.- El proceso civil deriva del Derecho Civil, y éste del Derecho Privado, a su vez, el proceso contencioso administrativo deriva del derecho fiscal, y éste del Derecho Público.

TERCERA.- Un proceso civil lo inicia un particular buscando el reconocimiento de un derecho subjetivo de índole privado, en cambio, quien inicia un juicio de nulidad busca el restablecimiento de su status jurídico toda vez que sus derechos públicos subjetivos han sido vulnerados; en un juicio civil nace una relación jurídica horizontal entre particulares, en un juicio contencioso administrativo se da una relación jurídica de supraordenación, es decir vertical; el Código Federal de Procedimientos Civiles regula un juicio en el que la carga de la prueba es para quien afirma, siendo óbice a este principio la presunción de validez de los actos de autoridad existentes en el procedimiento contencioso administrativo; el interés resguardado en el juicio civil es púramente privado, y el interés que se resguarda en un juicio fiscal en público; el principio dispositivo en el proceso civil permite a las partes disponer del mismo, en cambio, el principio de oficiosidad exige una dinámica al juicio de nulidad una vez que éste ha iniciado. En suma, los procedimientos antes descritos son sustancialmente diferentes.

CUARTA.- Una laguna legal existe cuando la ley es insuficiente u omisa; el procedimiento contencioso administrativo es insuficiente en varios aspectos de su regulación, por lo tanto, dicho procedimiento sufre de lagunas legales.

QUINTA.- El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplica supletoriamente al procedimiento contencioso administrativo (artículo 197 del Código Fiscal de la Federación).

SEXTA.- La supletoriedad del procedimiento contencioso administrativo origina imprecisiones, la imprecisión origina ambigüedad, por ende, la supletoriedad del contencioso administrativo origina ambigüedades.

SEPTIMA.- La ambigüedad legal priva al particular de una oportuna defensa, por lo tanto, en el procedimiento contencioso administrativo se priva al particular de una oportuna defensa.

OCTAVA.- Si no existe una oportuna defensa se viola la garantía de audiencia, así, en el contencioso administrativo se viola la garantía de audiencia.

NOVENA.- La garantía de audiencia se consagra en el artículo 14 constitucional, conforme a este precepto la función jurisdiccional debe ejercerse a través de un procedimiento en el que las partes tengan plena injerencia para producir su defensa, en consecuencia, el procedimiento contencioso administrativo contraviene el artículo 14 de la Constitución.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Segunda Edición, México D.F. , 1993.
- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Décimo Primera Edición, México D.F. , 1993.
- Armienta Hernández Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Ed. Porrúa, Segunda Edición, México D.F. , 1992.
- Arreola Ortiz Leopoldo, Hacia un Código Procesal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años, Tomo II
- Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, Novena Edición, México D.F. , 1994.
- Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, Vigésimo Séptima Edición, México D.F., 1995.
- De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, Décimo Octava Edición, México D.F. , 1994.
- Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Espinosa Lucero Manuel, Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Limusa, Cuarta Reimpresión, México D.F. , 1996.
- Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. Porrúa, Trigésimo Primera Edición, México D.F. , 1995.
- Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, Trigésimo Tercera Edición, México D.F. , 1994.
- García Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Cuadragésimo Séptima Edición, México D.F. , 1995.
- González Pérez Jesús, El Procedimiento Administrativo Federal, Ed. Porrúa, México D.F. 1995.
- Gutiérrez y González Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, Ed. Porrúa, México D.F. , 1993.
- Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1993.

- Lucero Espinosa Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Ed. Porrúa, Tercera Edición, México D.F. , 1995.
- Margáin Manautou. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano, Ed. Porrúa, México D.F. , 1994.
- Martínez Lara Ramón, El Sistema Contencioso Administrativo en México, Ed. Trillas, México D.F. , 1990.
- Martínez Morales Rafael, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Ed. Harla, México D.F. 1991.
- Ovalle Favela José, Derecho Procesal Civil, Ed. Harla, Edición Actualizada 1996.
- Peredo García Villalobos Ma. Eugenia, Cincuenta Años del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo VI.
- Pina Rafael de y Pina Vara Rafael de. Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, Vigésimo Primera Edición, México D.F. , 1995.
- Recaséns Siches Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Décima Edición, México D.F. , 1993.
- Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Ed. Harla, Segunda Edición. México D.F. 1990.
- Sánchez León Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editores, Novena Edición, México D.F. , 1994.
- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso, Ed. Porrúa, Décimo Sexta Edición, México D.F. , 1995.
- Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, Séptima Edición, México D.F. , 1987.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Fiscal de 1936

Código Fiscal de la Federación de 1938

Código Fiscal de la Federación de 1966

Código Fiscal de la Federación de 1981

Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908

Código Federal de Procedimientos Civiles de 1942