

321309
16

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA IMPUGNACION DE LA NOTIFICACION
DEL ACTO ADMINISTRATIVO REGULADO
EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

TESIS CON
FALDA DE ORIGEN

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

BLANCA ELIZABETH GARCIA VILCHIS

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

MEXICO, D.F.

2003

Director General de Estudios
a atender en forma de Asesor de Tesis
NOMBRE Blanca Elizabeth Garcia
Vilchis
FECHA 09-05-03
FIRMA [Signature]

A



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.

DEDICATORIAS

TOME CON
BIBLIOTECA DE ORIGEN

B

A DIOS Y A LA VIRGEN

Por haberme permitido llegar hasta este punto, porque gracias a ellos estamos aquí mi familia y yo para poder compartir esta etapa de mi vida.

A MIS PADRES

Por darme la vida, por su cariño, comprensión y apoyo, no sólo económico, sino también moral. Porque gracias a su sacrificio y formación soy quien soy y estoy donde estoy. Ustedes siempre han sido un gran ejemplo en mi vida personal y profesional. Recuerden siempre que los amo y esto es para ustedes.

A MI HERMANO

Porque fuiste mi bebé, mi compañero de juegos, mi cómplice, porque eres mi apoyo y compañero en todo momento, mi mejor amigo y un gran ejemplo al mostrarme que se pueden alcanzar los sueños. Recuerda siempre que te amo "carnalito".

A MI MAMI

Porque fuiste mi segunda madre y mi mejor amiga en vida y ahora mi ángel de la guarda... Te amo.

A MI ABUELITO

Por tu amor, porque aunque estés lejos físicamente estás con nosotros en nuestro corazón.

A MIS TÍOS

Por los presentes y los ausentes, gracias por su amor, por creer en mí y por su apoyo. Los quiero mucho.

A MIS PRIMOS ARACELI, LAURA, PATY, JORGE, VERO, PACO, GERMAN, MIGUEL, MANOLO, TONO, JORGE Y SOFIA.

Gracias por su amor, por su apoyo, por creer en mí, pero sobre todo por su amistad en todo momento, los quiero mucho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C

AL LIC. DANIEL CORTÉS Y MACÍAS

Gracias porque Usted es el principal culpable de que haya escogido esta carrera, gracias por su apoyo tanto a mi familia como a mí, gracias por su gran ejemplo y orientación personal y profesional, pero sobre todo gracias por su amistad. Lo quiero mucho.

A MARIA LUISA DE ALBA ALCÁNTARA

Gracias porque a ti te debo principalmente esta tesis, gracias por presionarme porque sin ello no la hubiera hecho, por enseñarme todo lo que he aprendido en materia fiscal, gracias por apoyarme en todo momento, gracias por tu orientación profesional y personal, gracias porque a ti te debo el trabajo que tengo, pero sobre todo gracias porque tu amistad es única y de las mejores. Te quiero mucho.

A MIS AMIGAS OLGA, KARINA Y ERIKA

Gracias por ser cómplices, compañeras y amigas durante toda la carrera porque sin su apoyo y comprensión no hubiera culminado muchas cosas en mi vida y en mi carrera. Las quiero mucho.

A ERIKA CORONEL Y FAMILIA

Gracias por ser mi mejor amiga Erika, porque sin tu amistad, comprensión y apoyo en todo momento de mi vida personal y profesional no hubiera podido lograr todas mis metas. Gracias a tu familia por hacerme sentir parte de ella y por su apoyo. Los quiero mucho.

A MI AMIGA ALE Y FAMILIA ZAMORA

Gracias Ale por tu amistad incondicional y apoyo, porque en poco tiempo llevamos una amistad como si fuera de toda la vida, gracias a la familia Zamora por su amistad y apoyo en todo momento, porque nos han hecho sentir parte de su familia. Los quiero mucho.

A MIS AMIGAS LILIANA, BETY Y LILIANA

Gracias por ser mis amigas, porque compartimos muchas cosas buenas y malas y ésta no puede ser la excepción, porque quiero compartir con ustedes esta nueva etapa en mi vida. Las quiero mucho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS MAESTROS

Gracias por haberme guiado a la luz de la sabiduría y compartir sus conocimientos.

A MI ASESOR LIC. EMILIO PACHECO

Por su apoyo incondicional, por su profesionalismo y por enseñarme los valores que deben caracterizar a un abogado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

E

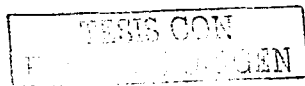
ÍNDICE

F

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | |
|----------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | i |
| CAPÍTULO I. EL ACTO ADMINISTRATIVO | 1 |
| 1.1 Concepto del acto administrativo | 2 |
| 1.2 Elementos del acto administrativo | 9 |
| 1.2.1 Sujeto | 9 |
| 1.2.2 Manifestación de la voluntad | 12 |
| 1.2.3 Objeto o fin del acto administrativo | 15 |
| 1.2.4 Forma | 16 |
| 1.3 Efectos del acto administrativo | 21 |
| CAPÍTULO II. LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 25 |
| 2.1. Antecedentes históricos de la notificación | 26 |
| 2.2. Concepto de notificación | 27 |
| 2.3. Finalidad e importancia de la notificación | 29 |
| 2.4. Formas de notificación en el procedimiento administrativo | 31 |
| 2.4.1 Notificación Personal | 35 |

G

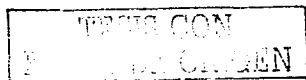


| | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.4.2 Notificaciones por correo certificado con acuse de recibo | 41 |
| 2.4.3 Por estrados | 44 |
| 2.4.4 Por edictos | 45 |
| 2.5 Efectos de las notificaciones | 46 |

CAPÍTULO III. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO 48

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1 Definición de recurso administrativo | 49 |
| 3.1.1 Clasificación de los recursos administrativos | 52 |
| 3.1.2 Los recursos administrativos más sobresalientes en el Sistema Mexicano Jurídico | 53 |
| 3.1.3 Elementos de los recursos administrativos | 53 |
| 3.1.4 Negativa ficta | 55 |
| 3.2. El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 61 |
| 3.2.1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 63 |
| 3.2.1.1. Organización | 64 |
| 3.2.1.2. Competencia | |
| 3.2.1.2.1. Competencia por territorio | 65 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.2.1.2.2. Competencia material | 69 |
| 3.2.1.2.3. Juicios con características especiales | 83 |
| CAPÍTULO IV. EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y LA IMPUGNACIÓN DE LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 85 |
| 4.1 Regulación actual | 86 |
| 4.1.1 El recurso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación | 90 |
| 4.1.2 En el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 96 |
| 4.2 Propuesta | 102 |
| 4.2.1 En el recurso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación | 102 |
| 4.2.2 En el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa | 105 |
| CONCLUSIONES | 112 |
| BIBLIOGRAFIA | 118 |



INTRODUCCIÓN

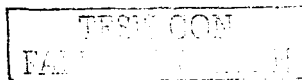
TESIS COM
MA... EN

En toda relación jurídica, en el caso específico de autoridades administrativas y administrados, dentro de un Estado de Derecho, los principios constitucionales de legalidad, audiencia, seguridad y certeza jurídica, deben ser respetados en toda su extensión para así poder alcanzar los valores supremos de Justicia y equidad.

Es necesaria la comunicación legal y fehaciente de los actos de autoridad que afecten los intereses de los gobernados o les causen molestia, más aún, tales actos no deben producir efectos de derecho, pues para aceptar e impugnar los mismos, es necesario en primer término conocer el contenido de ese acto ya que de lo contrario, se debe considerar que no ha nacido a la vida jurídica, hasta en tanto éste sea notificado legalmente.

Tenemos en ese orden de ideas, que el medio idóneo para llevar a cabo la comunicación de un acto de autoridad al administrado lo es la figura jurídica de la notificación, misma que, en materia fiscal, se encuentra regulada por el Código Fiscal de la Federación, y la cual, constituye una formalidad esencial en el procedimiento administrativo, para evitar el abuso y la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública, así como dejar en estado de indefensión al particular por la carencia de información y oportuna certeza jurídica.

Así la parte fundamental del presente trabajo lo constituye el análisis de los medios de impugnación existentes para controvertir aquellas notificaciones que no se realizaron o que fueron hechas de manera ilegal.



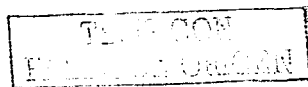
De igual forma, se pretende demostrar con el presente trabajo de tesis que la evolución de esos medios de impugnación en contra de las notificaciones practicadas en forma contraria a derecho, han sido adecuadas para el administrado; *sin embargo, consideramos que aún existen deficiencias en dichos mecanismos.*

En el capítulo I se define lo que es el "acto administrativo", ya que si bien es cierto que las notificaciones son en sí actos administrativos, éstos a su vez requieren de la existencia de otro para justificar su creación, causando los segundos, algún interés particular al administrado.

En virtud de que toda notificación del acto administrativo debe satisfacer los requisitos de formalidad, constituye el capítulo II el análisis de los mismos, realizando un estudio de los tipos o clases de notificaciones contempladas por el Código Fiscal de la Federación.

Existen dos medios para la impugnación de las notificaciones de los actos administrativos, la primera es cuando se hace valer el recurso administrativo y la segunda es cuando se promueve el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es así por lo que en el capítulo III realizaremos un estudio de estos medios de impugnación, estableciendo cuando se debe recurrir o cuando se debe impugnar.

Para concluir este trabajo, en el capítulo IV se lleva a cabo el estudio minucioso de la regulación actual y de nuestra propuesta de modificación de los artículos que establecen los medios de impugnación de la notificación del



acto administrativo en el Código Fiscal de la Federación, así como las razones y consecuencias.

Para la realización del presente trabajo, se utilizó el método deductivo, es decir, partimos de la hipótesis de que se hace necesaria una modificación a los artículos que establecen los medios de impugnación de la notificación del acto administrativo en el Código Fiscal de la Federación, con el fin de conservar los principios jurídicos de "economía procesal" y "seguridad jurídica" y evitar el estado de indefensión al administrado y tenga a su alcance la posibilidad de controvertir tanto el acto que le causa agravio, como la legalidad de su notificación, para posteriormente llegar a la obtención de conclusiones. De igual manera, se utilizó la investigación de campo, lo cual fue factible gracias a las facilidades que nos otorgó la Lic. María Luisa De Alba Alcántara, Secretaria de Acuerdos de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por último, cabe resaltar que el presente trabajo es válido hasta Mayo del 2002, fecha en la que se concluyó el mismo.



CAPÍTULO I
EL ACTO ADMINISTRATIVO

TESIS CON
FALLA EN CONGEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

1.1. Concepto del acto administrativo.

Para definir el acto administrativo es necesario conocer el significado de acto jurídico en general.

Dentro de los conceptos formulados con respecto al acto jurídico, tenemos los de los siguientes autores.

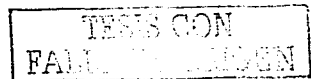
Para Miguel Acosta Romero, el acto jurídico es "la manifestación externa de la voluntad, que tiene por objeto producir consecuencias de derecho".¹

De acuerdo con esta definición, el acto jurídico es:

- a) Una manifestación externa de la voluntad.
- b) Su objeto es producir consecuencias de derecho.

Por su parte, Eduardo García Maynez considera al acto jurídico "como una manifestación exterior de la voluntad bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el

¹ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, p.136.



contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica".²

Conforme a este autor, el acto jurídico es:

- a) Una manifestación exterior de la voluntad.
- b) Voluntad que puede ser unilateral o bilateral.
- c) Su fin directo es crear en provecho de una o varias personas, una situación jurídica permanente y general, o un efecto de derecho limitado.
- d) Para formar, modificar o extinguir una relación jurídica.

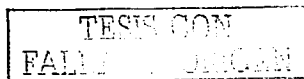
Manuel Díez señala que el acto jurídico es "toda clase de comportamiento humano que sea ejercicio de un poder jurídico y al cual el ordenamiento jurídico refiere, en cuanto a tal, una modificación jurídica. Se entiende como poder jurídico, toda fuerza activa atribuida por el ordenamiento jurídico a un sujeto capaz de producir o concurrir a producir una modificación jurídica; se entiende como todo efecto jurídico que se produzca como consecuencia del ejercicio del poder y que antes no existía".³

En esta definición se determina que el acto jurídico es:

- a) Un comportamiento humano.

² Eduardo García Máynez, Introducción al Estudio de Derecho, p. 180.

³ Manuel María Díez, El Acto Administrativo, p.100.



- b) Establecido en un ordenamiento jurídico.
- c) Que produce una modificación jurídica.

Por otra parte, al acto jurídico se le ha clasificado de diversas maneras. Carnelutti considera que los actos jurídicos "estrictu sensu" son los siguientes:

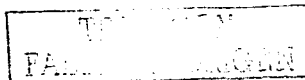
- a) Proveído de las autoridades. Representan el ejercicio de un poder, estos es, emanan de alguna autoridad.
- b) Negocios Jurídicos. Se refieren al ejercicio de un derecho, es decir, se encaminan a hacer válido algún derecho previsto en las leyes.
- c) Actos obligatorios. Constituyen la observancia de una obligación, la cual se traduce en un hacer o no hacer determinada actividad que está reglada.

Para García Máynez, "los actos jurídicos pueden ser 'simples', si son unilaterales, o 'complejos' si son pluripersonales".⁴

Ahora bien, con base en las ideas expuestas, podemos afirmar que los aspectos básicos que conforman las características y esencia del acto jurídico son las siguientes:

- a) El acto jurídico es una manifestación externa de la voluntad.

⁴ Eduardo García Máynez, Op.Cit., p. 184.



- b) Su objeto es producir consecuencias de derecho, es decir, crear, transmitir, modificar o extinguir derechos u obligaciones.
- c) Los actos jurídicos pueden ser públicos o privados, ya sea que emanen de la autoridad o de los particulares.

Es importante precisar que no sólo el acto jurídico produce consecuencias de derecho, sino que también encontramos algunos hechos de la naturaleza que trascienden a la esfera jurídica y es por ello que Miguel Acosta Romero señala que "el hecho jurídico se caracteriza porque en él la voluntad no interviene, ni en la realización del acontecimiento, ni en la producción de las consecuencias o efectos jurídicos, no obstante lo cual éstos se producen".⁵

Por su parte, Andrés Serra Rojas "considera que el hecho jurídico lo constituyen los acontecimientos a los que la ley atribuye determinados efectos de derecho o cuando tiene eficacia jurídica en general cualquier acontecimiento que afecte el orden jurídico, como la mayoría de edad, nacimiento y muerte".⁶

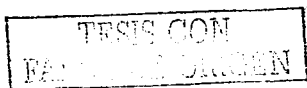
Eduardo García Máynez "considera que los hechos jurídicos son los que producen por sí mismos consecuencias de derecho".⁷

Una vez aclarado lo anterior, es de resaltar que del significado de acto jurídico que ha quedado señalado, se desprende que existen actos que

⁵ Miguel Acosta Romero. Op.Cit., p.138.

⁶ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p.371.

⁷ Eduardo García Máynez. Op.Cit., p. 176.



emanan de la autoridad, mismos que son calificados como actos jurídicos públicos (en contraposición a privados), dentro de los cuales encontramos a los actos administrativos.

Antes de conocerse la expresión "acto administrativo", estos actos se denominaban "actos del Rey" o "actos de la Corona".

Señala Stassinopoulos que "la sumisión del ejecutivo a la Ley se realiza con el advenimiento del Estado de Derecho, y que es desde entonces cuando la acción objetiva toma por primera vez el nombre de acto administrativo y que adquiere un interés jurídico especial, convirtiéndose así en el objeto de una nueva rama del derecho público: El derecho administrativo".⁸

Así, el concepto de acto administrativo está referido a la actividad de la administración pública, ya que concierne a la función ejecutiva consignada en la ley.

Para llegar a la noción conceptual del acto administrativo, debemos distinguirlo desde dos puntos de vista: formal y material. Así tenemos que el acto administrativo en sentido material, habrá de considerarlo en cuanto a su contenido, definiéndolo como "la manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sea administrativo, legislativo o judicial, con contenido administrativo".⁹

⁸ Andrés Serra Rojas, citado por Manuel María Díez, Op. Cit., p.102.

⁹ Manuel María Díez, Op.Cit., p.104.



Desde el punto de vista formal, debe considerarse la naturaleza del órgano del que emana, por lo que se define como acto administrativo aquel que emana del ejecutivo.

Para Jaime Orlando Santofimio G., "el acto administrativo es aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de la voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de sus funciones administrativas tendientes a la producción de efectos jurídicos. Comprende primordialmente, una manifestación de decisión producida voluntaria y unilateralmente por el órgano que ejerce claras y precisas funciones administrativas, y que se exterioriza con la concreta finalidad de modificar, extinguir o crear relaciones de carácter jurídico".¹⁰

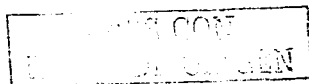
Por su parte Fernández de Velazco, "considera que el acto administrativo es toda declaración jurídica unilateral y ejecutiva en virtud de la cual la administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas".¹¹

Miguel Acosta Romero señala que "el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".¹²

¹⁰ Jaime Orlando Santofimio, G., El Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, p.44.

¹¹ Manuel María Díez, Op.Cit., p.103.

¹² Miguel Acosta Romero, Op.Cit., p.139.



Las anteriores definiciones destacan el elemento "ejecutivo", al respecto es necesario distinguir entre los conceptos "ejecutorio" y "ejecutivo".

El término "ejecutorio" significa que el acto es definitivo, y por ende, no se puede impugnar. En relación con lo mismo, Acosta Romero sostiene que el acto administrativo no tiene esa característica, puesto que, en general, puede ser modificado; ya sea en ejercicio del poder de revisión de la propia autoridad, o bien, a través de los medios de impugnación, ya sea recursos administrativos o procedimientos jurisdiccionales.¹³

Ahora bien, el que un acto sea "ejecutivo", significa que el acto tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica, y que su ejecución puede ser llevada a cabo por la propia administración pública, sin que se tenga que acudir al Poder Judicial para ello.

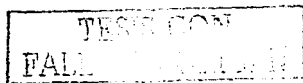
En relación con este aspecto, Acosta Romero considera que el carácter de "ejecutivo" en el acto administrativo no es constante en forma absoluta, puesto que hay actos administrativos que son simplemente declarativos o que no necesariamente entrañan ejecución.¹⁴

Por lo anterior, podemos decir que el acto administrativo se define conforme a lo siguiente:

- a) Es una manifestación unilateral y externa de la voluntad.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.



- b) Que emana de una autoridad administrativa en ejercicio su potestad pública.
- c) Su finalidad es crear, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos u obligaciones, establecidas en la ley.
- d) No es "ejecutorio", es decir, no es definitivo, ya que puede ser modificado por la propia autoridad o al interponerse los medios de defensa.
- e) Es "ejecutivo", es decir, tiene en sí la potestad necesaria para su realización fáctica, además de que puede ser llevado a cabo por la propia autoridad, sin que se tenga que acudir al poder judicial para ello.

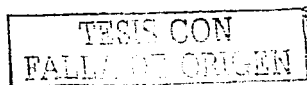
1.2. Elementos del Acto Administrativo.

Los elementos del acto administrativo son los siguientes: sujeto, manifestación de la voluntad, objeto y forma.

1.2.1. Sujeto.

En una relación jurídica administrativa, como en toda relación jurídica, siempre existen dos o más sujetos de derecho.

En la relación jurídica administrativa, los sujetos son: la administración pública y el administrado a quien van dirigidas las estipulaciones jurídicas contenidas en la manifestación de voluntad de dicha autoridad. Por ello, en



esta relación, existe el sujeto activo y el sujeto pasivo, siendo que el primero es la administración, y el segundo, el administrado.

El sujeto activo en la relación jurídica administrativa, lo constituye el órgano administrativo creador del acto, puesto que el acto administrativo es aquel que proviene de un órgano administrativo. En efecto, como afirma Delgadillo Gutiérrez, se trata de actos que integran la función administrativa formal y materialmente considerada.¹⁵

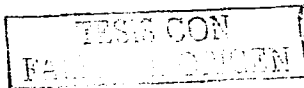
En este mismo orden de ideas, Santofimio G., señala que el sujeto activo es el órgano de la administración pública creador del acto administrativo, advierte que el mismo debe ser competente, afirmando que dicha competencia se mide por la cantidad de poder que en él se deposita para realizar el acto administrativo, y que por tanto, dicha competencia no es absoluta, ya que debe en todos los casos, aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al funcionario su ejercicio y garantice al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida, honra y bienes.¹⁶

De lo anterior, observamos que el sujeto activo de la relación jurídica administrativa, siempre será un órgano de la administración pública, quien debe ser competente.

Así, la competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo, no se puede concebir la existencia de un órgano administrativo sin competencia, y la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que por el

¹⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Elementos de Derecho Administrativo, p. 169.

¹⁶ Jaime Orlando Santofimio, G., Op.Cit. p.45.



contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público.

Ahora bien, el concepto "órgano administrativo" implica el de autoridad administrativa. Al respecto, Ignacio Burgoa considera a la autoridad "como el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones, en general, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de una manera impositiva".¹⁷

Manuel María Díez afirma que "lo que caracteriza a los actos administrativos es el sujeto del que emanan, o sea la administración pública que expresa su voluntad por medio de los funcionarios públicos, y es por ello que los que tienen por sujeto al Estado u otros entes públicos, pertenecen al derecho público, porque tales entidades actúan, de preferencia, con base en su competencia de derecho público".¹⁸

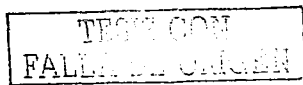
En este tenor, debemos resaltar que el sujeto activo de la relación jurídica administrativa, es la administración pública, entendida ésta como todo aquel funcionario público, es decir, autoridad administrativa con competencia cierta y limitada para que en ejercicio de sus funciones, al expresar su voluntad, emita actos jurídicos.

Por otra parte, con respecto al sujeto pasivo, para Andrés Serra Rojas, "es el ente al que se dirige la acción administrativa".¹⁹

¹⁷ Ignacio Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, p. 193.

¹⁸ Manuel María Díez, Op.Cit. p. 108.

¹⁹ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 259.



El sujeto pasivo es aquel sobre el que recaen los efectos del acto administrativo, y quien en consecuencia, ve alteradas las relaciones jurídicas que lo vinculan con la administración. Sobre este sujeto, Jaime Orlando Santofimio señala que "puede recaer este calificativo en una persona nacional o extranjera de derecho público o privado, incluso, en la misma administración tratándose de las relaciones interadministrativas".²⁰

Por lo tanto, el sujeto pasivo es la persona de derecho público o privado, nacional o extranjera sobre la cual recae la exteriorización del acto administrativo que emana del órgano administrativo o autoridad pública, sujeto activo, al ejercer sus funciones de derecho público.

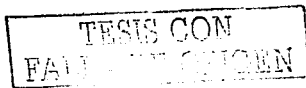
1.2.2. Manifestación de la Voluntad.

Externar lo que se piensa, implica traducir dicho pensamiento en signos perceptibles para los sentidos de los demás en acciones o abstenciones, quienes podrán en su propia mente interpretar dichos signos. Es a través de las declaraciones que se hace posible la intercomunicación entre las personas y, por ende, la vida social.

La declaración es necesaria para que el pensamiento pueda ser considerado por el derecho y produzca efectos jurídicos, al respecto, Manuel María Díez señala que "la declaración exterioriza el proceso volitivo del sujeto de producir en el mundo externo un determinado efecto".²¹

²⁰ Jaime Orlando Santofimio G., Op.Cit. p. 46.

²¹ Manuel María Díez, Op. Cit., p. 109.



Siguiendo la idea del autor, observamos la diferencia entre declaración y manifestación de la voluntad, pues sostiene que "la declaración siempre es formal y precede a la ejecución del acto, en cambio la manifestación no es formal y resulta de la ejecución que se da al acto".²²

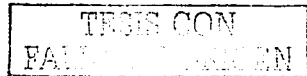
Agrega, que "la declaración de la voluntad debe ser concreta, vale decir especial, produciendo un orden jurídico para un caso individual, y es por ello que la declaración puede asumir dos formas distintas, la decisión y la disposición; la decisión es un acto administrativo de la decisión cuando crea una cierta relación entre el particular y la administración".²³

Con relación a lo que expone el autor en cita, en cuanto que la declaración y la manifestación de la voluntad son cuestiones distintas, porque la declaración tan sólo implica externar la voluntad, en tanto que la manifestación se actualiza cuando se ejecuta o se abstiene de ejecutar el acto; desde nuestro punto de vista, tal distinción resulta, además de novedosa, desde el punto de vista práctico, inconveniente, puesto que el hecho de que la autoridad plasme en signos externos su voluntad, no garantiza el que se haya ejecutado el acto, lo cual consideramos que se actualiza cuando la autoridad notifica ese acto administrativo al particular.

Para Miguel Acosta Romero, "la manifestación de la voluntad debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, o sea se manifiesta objetivamente, y agrega que la voluntad de la administración debe reunir los siguientes requisitos:

²² Ibidem.

²³ Ibidem.



- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo o violencia.
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.²⁴

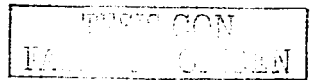
Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "la declaración de la voluntad es un elemento indispensable de los actos jurídicos y la expresión de un propósito o de la decisión; señala que esta declaración de voluntad es unilateral ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otros sujetos, como sucede en convenios o contratos, la expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para integrar el acto administrativo, y que debe ser concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares, en contraposición a las disposiciones normativas, cuyo contenido es general y abstracto".²⁵

En esta tesis se concluye, que la manifestación de la voluntad en la relación jurídica administrativa, surge desde la declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, sujeto activo, y se actualiza en el momento en que se ejecuta el acto administrativo, en contra de la o las personas a quien va dirigido, es decir, al sujeto pasivo. Dicha manifestación de la voluntad debe tener los siguientes requisitos:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) Dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo o violencia.
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la ley.

²⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 143.

²⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., p. 170.



1.2.3. Objeto o fin del acto administrativo.

Jaime Orlando Santofimio, "considera al objeto del acto administrativo, como todo aquello sobre lo que incide la voluntad; y que constituye en elemento determinado interiormente en el llamado contenido del acto, pero materializado fuera de él, se puede entender, asimismo, como el mundo jurídico a modificarse o alterarse en la ejecución del acto administrativo. El objeto está constituido por todo aquello de que se ocupa el acto administrativo jurídicamente".²⁶

Bielsa señala que "el acto administrativo debe tener como fin el ejercicio de derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas."²⁷

En ese mismo orden, para Miguel Acosta Romero, "la finalidad del acto administrativo se refiere a la meta que se pretende con una actividad, y dicha actividad debe estar encaminada al interés general o bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado".²⁸

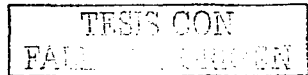
Para Andrés Serra Rojas, "el objeto o contenido de los actos administrativos debe ser:

- a) Determinado o determinable.
- b) Posible, física y jurídicamente, o estar en el comercio.

²⁶ Jaime Orlando Santofimio G., Op.Cit., p. 46.

²⁷ Citado por Manuel María Diez, Op. Cit., p. 116.

²⁸ Miguel Acosta Romero, Op.Cit., p. 145.



c) Lícito, cierto, cuando la ley lo permite, y no lo prohíba, salvo el caso de facultades discrecionales".²⁹

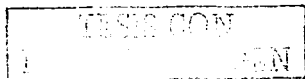
Para nosotros, la finalidad del acto administrativo consiste en el efecto que se persigue con la creación de dicho acto, ya sea para crear, transmitir, modificar o extinguir alguna relación de derecho o situación jurídica.

En efecto, el acto administrativo, y comulgando con el criterio de Jaime Orlando Santofimio; debe perseguir un fin determinado, lo que implica que, al dictarse, debe procurar hacerlo con la orientación indicada para lograr el fin propuesto; esta orientación se alcanza en la medida en que se observen las siguientes reglas:

- I. El agente administrativo no puede perseguir sino un fin de interés general.
- II. El agente público no debe seguir una finalidad en oposición a la ley.
- III. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- IV. El fin sólo se puede perseguir por medio de actos que la ley ha establecido al efecto.

Además, el autor en cita agrega, "la actividad de la administración es eminentemente teleológica. Esta característica se observa en el elemento conocido doctrinalmente como la "finalidad del acto". Si en el objeto encontramos las metas que debe lograr la administración pública con su

²⁹ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., p.261.



actividad. Estas metas no pueden ser otras que la satisfacción de los intereses públicos".³⁰

1.2.4. Forma.

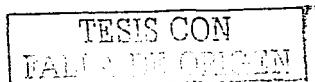
La forma constituye la manifestación material objetiva como se plasma en el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos.

Miguel Acosta Romero señala al respecto, "viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades" agrega "que la forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, así tenemos que los acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegrama, notificaciones que se expresan a través de la escritura".³¹

En este orden, tenemos que el elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión por escrito y su comunicación a los interesados. Por lo que, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las leyes ordinarias, se recoge este principio, dado que en el artículo 16 constitucional se establece que todo acto de autoridad, entre otros requisitos, debe satisfacer la forma escrita; como se desprende de la trascripción de la parte conducente de dicho precepto:

³⁰ Jaime Orlando Santofimio G., Op.Cit., p. 35.

³¹ Miguel Acosta Romero, Op.Cit., p. 144.



Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de *mandamiento escrito* de la autoridad competente, que funde y motive la causal legal del procedimiento (...)".³²

Ahora bien, en el diverso artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, se recoge este principio, estableciéndose al efecto que los actos administrativos que se deben notificar, deberán contener, entre otros requisitos, el constar por escrito, como se desprende de la siguiente transcripción:

Artículo 38. "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

- I. *Constar por escrito.*
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución objeto o propósito de que se trate.
- IV. Ostentar la firma del funcionario de las personas a las que vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación."³³

De acuerdo con lo anterior, todo acto de autoridad en el que quede inserto el acto administrativo, debe ser emitido por autoridad competente, ostentando su firma, señalar la autoridad que lo emite, estar fundado y motivado, y en consecuencia, debe constar por escrito.

³² Artículo 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 17

³³ Artículo 38, Código Fiscal de la Federación, p. 24

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De igual forma señala Luis Humberto Delgado, "la observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa sobre todo con relación al respecto (sic) de los derechos del particular, por lo que si se afectan sus defensas, procede la declaración de su nulidad".³⁴

En mérito de lo afirmado por el autor en cita, lo mismo se ve corroborado con los supuestos prescritos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación³⁵ en donde se establecen los motivos o causales que provocan la nulidad del acto administrativo, en donde queda subsumido el fiscal, que sean objeto de controversia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

³⁴ Luis Humberto Delgado Gutiérrez, Op.Cit., p. 175.

³⁵ Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, en cuanto a la forma y procedimientos que debe satisfacer todo acto administrativo, lo mismo se encuentra debidamente regulado en diversos ordenamientos, y en caso de no satisfacerse la forma o el procedimiento respectivo, provoca su ilegalidad en los términos que han quedado anotados.

De las ideas hasta aquí expuestas, podemos advertir que los elementos que conforman el acto administrativo, desde nuestro punto de vista, son los siguientes:

- a) Debe ser emitido por una autoridad administrativa, en uso de sus facultades y con competencia otorgada al efecto por la ley.
- b) Sujeto pasivo. Constituido por la persona o personas a las cuales está dirigido.
- c) La ejecución de la manifestación de la voluntad unilateral de la autoridad administrativa.
- d) La finalidad que persigue el acto administrativo debe ser la de crear, reconocer, transmitir, modificar o extinguir alguna relación de derecho o situación jurídica, lícita y del interés público o bien común.
- e) Debe ser un acto formal, es decir, constar por escrito, fundado, motivado, indicar la autoridad que lo emite, ostentando la firma del funcionario y su comunicación a los interesados para su observancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3. Efectos del acto administrativo.

Previamente al análisis de los efectos del acto administrativo, debemos considerar que debe ser válido y eficaz; esto es, la validez se deriva de una presunción que la ley establece en favor de los actos de la autoridad, y que subsiste mientras no se demuestre lo contrario; lo cual da al acto administrativo la característica la legitimidad, lo anterior tiene su fundamento en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, y que en lo conducente establece:

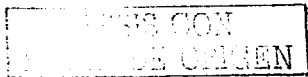
Artículo 68. "Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales (...)"³⁶

En cuanto a la eficacia, tenemos que para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz; lo cual se da cuando el sujeto pasivo conoce de él, a través de la notificación. De esta forma, al ser el acto válido y eficaz, adquiere la característica de ejecutividad, es decir, de producir sus efectos sin la necesidad de una autorización posterior, incluso, en contra de la voluntad del sujeto pasivo o destinatario.

Al respecto, Andrés Serra Rojas señala que "es perfecto el acto que está completamente formado, en cuanto ha agotado el procedimiento necesario para su existencia jurídica; el acto perfecto puede ser también eficaz. Esto ocurre cuando ningún obstáculo se opone al despliegue de sus efectos, y por lo tanto su ejecución, (agrega que) acto eficaz es lo mismo que acto que se puede realizar".³⁷

³⁶ Artículo 68 Código Fiscal de la Federación, p. 98

³⁷ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., p. 406.



Con respecto a los efectos que producen los actos administrativos, Luis Humberto Delgadillo los clasifica de la siguiente manera:

1. Dentro de la primera clasificación, actos que aumentan los derechos de los particulares, se encuentran:

a) La concesión. Derecho que se otorga a un sujeto para el uso o explotación de bienes del Estado o la prestación de un servicio público.

b) La autorización, licencia o permiso. Acto en razón del cual la administración autoriza el ejercicio de un derecho preexistente, que ha sido limitado por razones de seguridad u oportunidad, y que una vez que constata que se satisfacen los requisitos establecidos para su ejercicio, la autoridad lo autoriza.

c) La dispensa. Es el acto por medio del cual se autoriza a los sujetos (pasivos) para no cumplir con una obligación o una carga que tenían establecida.

d) La admisión. Acto por el cual se autoriza el ingreso de un sujeto a un servicio público.

2. Como actos administrativos que limitan los derechos del particular, tenemos:

a) Las órdenes. Son manifestaciones de la voluntad que obligan a los particulares a realizar conductas positivas o negativas.



b) Los actos traslativos de derechos. Son aquellos que transfieren coactivamente la propiedad o un derecho de un sujeto a otro, que puede ser la propia administración.

c) La sanción. Es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que se emplea para castigar a los infractores de las normas legales y reglamentarias, y tienen carácter afflictivo y represivo.

3. En cuanto a los actos que hacen constar el aumento o limitaciones de los derechos de los particulares, se clasifican en:

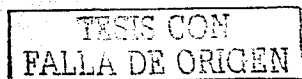
a) Certificaciones. Son manifestaciones que dan validez o autenticidad a constancias de registros de la vida civil de los particulares.

b) Registro. Inscripción en documentos o instituciones públicas, de situaciones y derechos de particulares.

c) Notificaciones y publicaciones. Implican la participación de conocimiento de actos y situaciones jurídicas.³⁸

Con respecto a la clasificación de Miguel Acosta Romero, dicho autor señala que "Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos. Los primeros serán la creación o modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer, o de no hacer, o declarar un derecho.

³⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op.Cit., pp. 172-173.



Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad mismos (sic) de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo".³⁹

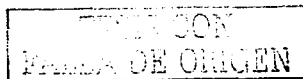
También señala, que "cuando el acto administrativo se dirige a los particulares puede crear a favor de éstos derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible".⁴⁰

De igual forma para Andrés Serra Rojas "El acto administrativo perfecto por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, el efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares; es que los derechos y obligaciones que engendra tienen carácter de personal e intransmisible".⁴¹

³⁹ Miguel Acosta Romero, Op.Cit., p. 147.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., p. 407.



CAPÍTULO II
LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO
ADMINISTRATIVO

TRABAJE CON
PRUEBA DE ORIGEN

2.1. Antecedentes históricos de la notificación

La notificación tiene sus antecedentes en el derecho romano, según Luis Alberto Maurino, específicamente en la figura *in ius vocation*, la cual indica que era el llamamiento que el mismo demandante hacía al demandado para estar en juicio.

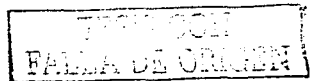
Bajo la legislación de las Doce Tablas, señala el autor en cita, la notificación la hacía directamente el actor, pudiendo emplear la fuerza para que se presentase ante el juez; no debe olvidarse que bajo este régimen era necesario que las dos partes comparecieran ante el Magistrado, para que la instancia pudiera organizarse.

El anterior sistema fue modificado por Marco Aurelio, al sustituirlo por la "*denuntiatio litis*", que era una notificación para comparecer en un día determinado, con intervención de testigos, pero siempre en forma privada.

Después de Constantino, la notificación dejó de tener carácter privado, redactándola un oficial público que la hacía llegar al demandado.

Justiniano reemplazó esta modalidad por el *libellus conventionis*, que era una verdadera citación, transmitida por un viator o ejecutor; en la figura de este funcionario se encuentra el antecedente de los notificadores o actuarios.⁴¹

⁴¹ Luis Alberto Maurino, *Notificaciones Procesales*, p.1.



2.2. Concepto de notificación.

Para el estudio del presente tema, es necesario definir, en primer término, el vocablo "notificación".

Atendiendo a su raíz etimológica, tenemos que el verbo notificar viene del latín notificarse (de notus, conocido y facere, hacer). Hacer saber una resolución de la autoridad con las formalidades preceptuadas para el caso. "Notificación. Acción y efecto de notificar documento que se hace constar".⁴²

Diversos autores contemporáneos aportan sus propias definiciones, y así tenemos que Lerdo de Tejada considera que las notificaciones "son el acto que debe efectuarse y documentarse en forma legal, mediante el cual se da oportunidad al destinatario para tomar conocimiento de un escrito".⁴³

Por su parte, Carnelutti dice que "la notificación es un mecanismo procesal que sirve para la comunicación integrada de un acto escrito".⁴⁴

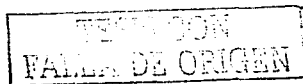
Otra definición es la que aporta Dionisio J. Kaye, quien considera a la notificación como "el medio legal por el cual se da conocimiento a una persona de un hecho o del contenido de una resolución o acuerdo administrativo que deba de efectuarse y documentarse en forma legal, a fin que éstos produzcan sus correspondientes efectos".⁴⁵

⁴² Diccionario Enciclopédico Espasa, p. 342.

⁴³ Francisco Lerdo de Tejada, Ensayos de Derecho Tributario, p.47.

⁴⁴ Citado por Luis Alberto Maurino, Op. Cit., p. 3.

⁴⁵ J. Dionisio Kaye, Derecho Procesal Fiscal, p.p. 106,107.



Para Alberto Luis Maurino "La notificación es un acto de comunicación procesal por el cual se pone en conocimiento de las partes y demás interesados las providencias judiciales".⁴⁶

Siguiendo con el concepto de notificación tenemos que para Escriche "es el acto de hacer saber alguna cosa jurídicamente para que la noticia a la parte le depre perjuicio en la omisión de lo que se le manda o para que le corra término".⁴⁷

Pascansky apunta que "es el acto jurídico mediante el cual se comunica de una manera auténtica a una persona determinada o de una autoridad con todas las formalidades preceptuadas por la ley".⁴⁸

Coutere señala que "las notificaciones pertenecen a la especie de actos de comunicación (y éstos al género actos de tribunal), entendiéndose por tales los dirigidos a notificar (*notum facere*) a las partes o a otras autoridades los actos de decisión; es decir, que el contacto de los órganos jurisdiccionales puede darse con las partes (notificaciones) o con otros órganos del poder público (oficios, exhortos)".⁴⁹

De las definiciones antes aportadas se desprende lo siguiente:

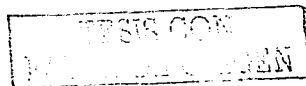
- a) Las notificaciones son actos de comunicación procesal o medios legales.

⁴⁶ Luis Alberto Maurino, Op.Cit., p. 4.

⁴⁷ Citado por Luis Alberto Maurino, Op. Cit., p. 5.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

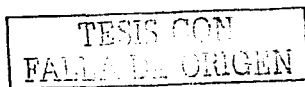


- b) Realizados por una autoridad.
- c) Van dirigidos a una persona determinada o autoridad, la cual tiene interés en el asunto.
- d) Tienen como finalidad dar a conocer una resolución, acuerdo administrativo o providencias judiciales.
- e) Establece la comunicación de la autoridad con otras autoridades o con los particulares, creando consecuencias de derecho.

Por último, en cuanto a la notificación del acto administrativo, de acuerdo con María Luisa De Alba, "la notificación del acto administrativo, constituye a su vez un acto de autoridad, por el que se comunica o se hace saber al administrado la resolución o acto administrativo, por el que se crean, modifican, transmiten, reconocen o extinguen derechos u obligaciones".⁵⁰

En conclusión, para nosotros, la notificación, enfocada al tema de la presente tesis, es el medio a través del cual la autoridad administrativa hace del conocimiento del administrado o de la autoridad, un acto o resolución, que sea de su interés, a través del cual se producen efectos de derecho, ya que a partir de la notificación es que surte sus efectos el acto a notificar, empezando en este momento a correr los plazos.

⁵⁰ María Luisa De Alba Alcántara, Secretaria de Acuerdos de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entrevista directa realizada el 14 de diciembre del 2002 en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



2.3. Finalidad e importancia de la notificación.

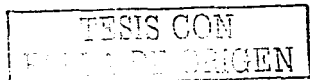
Como quedó establecido, la notificación del acto administrativo es el medio idóneo de comunicación entre las autoridades y el contribuyente o administrado, ya que sin ellas el particular se encontraría en un plano de desigualdad ante dichas autoridades.

Es por ello que Alberto Luis Maurino nos cita la fórmula procesal "*audiatur et altera pars* (oigase a la otra parte)"⁵¹, la cual, dice, nos conduce a la regla de oro del derecho procesal, que establece "nadie puede ser condenado sin ser oído" y agrega que "para oír a las partes es necesario notificarlas".

Resulta importante lo anotado por Antonio Jiménez G. con respecto a la finalidad de la notificación, pues expresa que: "De nada sirve que la autoridad haya emitido una resolución determinante de contribuciones omitidas, o bien, que haya impuesto una sanción por una supuesta infracción cometida, si dichos actos o resoluciones permanecen indefinidamente en el escritorio del funcionario que los haya emitido, ya que de la emisión de tales actos perfectos no se notifica al sujeto que incurrió en la supuesta omisión o que cometió la infracción"⁵². Esto es así, ya que la notificación es un elemento de eficacia de los actos, ya que sin ella no se produce consecuencia alguna.

⁵¹ Luis Alberto MAURINO, Op. Cit., p. 37.

⁵² Antonio Jiménez González, Op. Cit., p. 439.



Francisco Lerdo de Tejada opina que la importancia de la notificación es que "marca el inicio de la relación procesal y la existencia misma de las decisiones judiciales".⁵³

Asimismo, Dionisio J. Kaye, señala que las notificaciones tienen dos efectos importantes, a saber:

1. El que el interesado conozca el contenido de una resolución o acuerdo administrativo, y
2. Para que los hechos, la resolución o acuerdo administrativo que se notifica produzca sus correspondientes efectos".⁵⁴

Para nosotros, la importancia de la notificación del acto administrativo, es que a través de la misma el acto a notificar nace a la vida jurídica, produciendo todos sus efectos, es decir, la notificación hace que el acto sea eficaz.

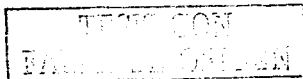
2.4. Formas de notificación en el procedimiento administrativo

Los elementos de la notificación, como acto de autoridad, son los siguientes:

- a) Sujeto activo. Es el funcionario encargado de realizar la notificación.

⁵³ Francisco Lerdo De Tejada. Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. p. 124.

⁵⁴ Dionisio J. Kaye. Op. Cit., p. 107.



b) Sujeto pasivo o destinatario. La persona a quien va dirigida la notificación, ya sea el particular, su representante legal o quien esté autorizado para tales efectos.

c) Objeto. La resolución o acto motivo de la notificación.

d) Forma. Son los requisitos que se establecen en la ley de cómo se debe llevar a cabo la notificación.

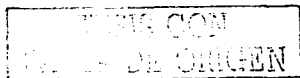
Ahora bien, Armando Porras y López afirma que "las notificaciones son el género, en tanto que las especies se clasifican atendiendo el medio material por el cual se hace saber la resolución"⁵⁵ ya que la autoridad emite diversos actos, y debido a la importancia o trascendencia que éstos tengan, se tendrá al tipo de notificación que se deba llevar a cabo.

Tales especies vienen a ser los tipos de notificaciones a los cuales se refiere el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación. Veamos a continuación en qué términos está redactado dicho numeral.

Artículo 134.- "Las notificaciones de los actos administrativos se harán:

I. Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

⁵⁵ Armando Porras y López, Op. Cit., p.140.



II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos a los señalados en la fracción anterior.

III. Por estrados, cuando a la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 de este Código y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

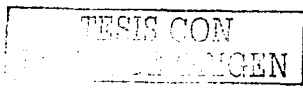
IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien se deba notificar, hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre en territorio nacional.

V. Por instructivo, solamente en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 137 de este Código."⁵⁶

Por su parte, en el segundo párrafo del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, establece:

Artículo 137.- "Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar

⁵⁶ Artículo 134 Código Fiscal de la Federación, p.150.



visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora. (...)”⁵⁷.

Del artículo transcrito en primer término, se desprende que las notificaciones pueden ser de las siguientes formas:

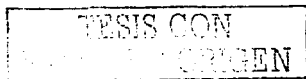
- Personales.
- Por correo certificado con acuse de recibo.
- Por correo ordinario.
- Por telegrama.
- Por estrados.
- Por edictos.
- Por instructivo.

Ahora bien, cualquiera que sea la forma en que se realice la notificación, siempre se debe satisfacer el requisito señalado por Miguel Acosta Romero, consistente en que “el acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo, y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o en su caso, la iniciación de un procedimiento administrativo”.⁵⁸

Precisado lo anterior, a continuación se analizan cada uno de los tipos de notificaciones:

⁵⁷ Artículo 137 Código Fiscal de la Federación, p. 153.

⁵⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 138.



2.4.1. Notificación personal.

Para Guasp, la notificación personal es "la notificación por excelencia, la más segura en cuanto a que satisface plenamente la finalidad de certeza, el interesado conoce real y verdaderamente la resolución transmitida" ⁵⁹.

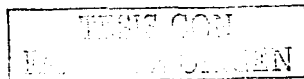
Los actos administrativos que se deben notificar personalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo 134, fracción I del Código Fiscal de la Federación, son los siguientes:

- Citatorios.
- Requerimientos.
- Solicitudes de informes o documentos.
- Actos susceptibles de consentirse o combatirse por el particular a quien afecta, esto es, que sean recurribles o impugnables.

Dicho artículo ha sido interpretado por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la tesis aislada que a continuación se transcribe:

"NOTIFICACIÓN DE ACTOS SUSCEPTIBLES DE CONSENTIRSE O COMBATIRSE.- DEBE SER PERSONAL Y CUMPLIRSE RIGUROSAMENTE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE LA LEY.- Cuando la autoridad administrativa emite un acto susceptible de consentirse o

⁵⁹ Citado por Luis Alberto Maurino, Op. Cit., p. 13.



combatirse por el particular a quien afecta, se le debe notificar personalmente y cumplirse con los requisitos que la ley establece, pues sólo de ese modo existirá prueba fehaciente de que la notificación se practicó legalmente. Dichos requisitos fáciles de cumplirse por la autoridad, implican por una parte actuar(sic) las situaciones a las que se enfrente el notificador, y otra, hacer constar en el documento que al efecto se levante, las circunstancias precisas que hubieran acaecido, pues las mismas sólo pueden conocerse por ese medio, en el que el notificador, con fe pública, hace constar lo que sucedió" ⁶⁰.

Podrá ser en el domicilio del destinatario de la resolución a notificarse. Se entenderá como domicilio, el lugar que satisfaga los requisitos y exigencias del artículo 10 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra establece:

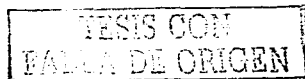
Artículo 10.- "Se considera domicilio fiscal;

I. Tratándose de personas físicas:

a) Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.

b) Cuando realicen las actividades señaladas en el inciso anterior y presten servicios personales, independientemente, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.

⁶⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 13.



c) En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II. En el caso de personas morales:

a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.

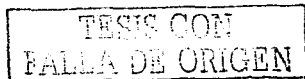
b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el país o en su defecto el que designen".⁶¹

No obstante lo anterior, podrá ser notificación personal, la realizada en el lugar que se haya designado precisamente para recibir y oír toda clase de notificación, a pesar de que éste no corresponda al domicilio fiscal del destinatario de la resolución a notificar.

Podrá asimismo, practicarse en las oficinas de las autoridades fiscales, si la persona a notificar o su representante legal concurren ante dichas dependencias.

La notificación resultará válida independientemente del lugar donde se lleve a cabo si la diligencia respectiva se entiende con el destinatario del acto materia de notificación o su representante legal.

⁶¹ Artículo 10 Código Fiscal de la Federación, p. 7.



Independientemente del lugar en donde se deba llevar a cabo la notificación, tenemos que se deberá efectuar en días y horas hábiles, y al respecto el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 13, establece:

"La práctica de diligencias por las autoridades fiscales deberá efectuarse en días y horas hábiles, que son las comprendidas entre las 7:30 y las 18:00 horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en una inhábil sin afectar su validez..."⁶²

Por lo que hace a los días inhábiles, estos son publicados los primeros días de cada año en el Diario Oficial de la Federación.

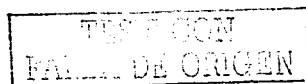
En la diligencia de notificación, en caso de no encontrar a la persona interesada, se dejará citatorio en el domicilio para que sea atendido el día hábil siguiente a la hora fijada, o bien, para que acuda a notificarse dentro de un plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

Por otra parte, el artículo 137 del multicitado Código señala lo siguiente:

Artículo 137.- "...si la persona citada o su representante legal no esperasen, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se nieguen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de oficina exactora"⁶³.

⁶² Artículo 13 Código Fiscal de la Federación, p. 10.

⁶³ Artículo 137, Op.Cit.



Así las cosas, tenemos que los citatorios deben estar ajustados a derecho y cumplir con ciertos requisitos, y que al respecto son señalados por los siguientes criterios sustentados por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"NOTIFICACIONES PERSONALES.- SE ENCUENTRAN AJUSTADAS A DERECHO, SI EL CITATORIO PREVIO SE DIRIGE AL AUTORIZADO PARA OIRLAS Y RECIBIRLAS Y NO NECESARIAMENTE AL INTERESADO.- Si a efectos de diligenciar una notificación personal, la autoridad administrativa dirige el citatorio previo al autorizado por el interesado para oír y recibir notificaciones, debe sostenerse que tal proceder se encuentra ajustado a derecho, pues de exigir que siempre e indefectiblemente las diligencias deben entenderse con el administrado o contribuyente, no obstante que autorizó a otras personas para oír notificaciones, se tornaría nugatoria la institución regulada por el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación"⁶⁴.

"NOTIFICACIÓN PERSONAL.- De conformidad con el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, ya sea para que acuda a notificarse dentro del plazo de 6 días, a las oficinas de las autoridades administrativas, asentando el notificador estas circunstancias en el acta que al efecto levante; por lo que si la autoridad demandada no cumple con el mencionar dichas opciones, la

⁶⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 57.



notificación resulta contraria a derecho, dando como consecuencia la nulidad de lo actuado"⁶⁵.

Por lo que hace a citatorios dirigidos a personas morales tenemos la siguiente Jurisprudencia:

"CITATORIO DE NOTIFICACIÓN.- PARA SU VALIDEZ ES NECESARIO TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES, QUE CONTENGAN LA LEYENDA DE QUE VAN DIRIGIDOS A SU REPRESENTANTE LEGAL.- En los términos de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación se establece que si el notificador no encuentra a quien deba notificar, dejará citatorio en el domicilio, sea para que se le espere a hora fija el día hábil siguiente, o para que acuda a notificarse dentro de un plazo de 6 días a las oficinas de la autoridad. Ahora bien tratándose de personas morales, en el citatorio que se deje, no sólo debe señalarse la denominación o razón social, sino que es necesario, que se requiera la presencia del representante legal, ya que esa es la única forma para que, en caso de no atenderse el citatorio, la diligencia de notificación pueda llevarse a cabo con cualquier persona que se encuentre en la negociación"⁶⁶.

2.4.2. Notificaciones por correo certificado con acuse de recibo.

Se realiza bajo los mismos supuestos que en tratándose de la notificación personal.

⁶⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 31.

⁶⁶ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 65.



Este tipo de notificación está regulada por el artículo 26 de la Ley del Servicio Postal Mexicano, que así establece:

Artículo 26.- "Por su tratamiento la correspondencia y los envíos son ordinarios o registrados por su destino, nacionales o internacionales"⁶⁷.

Así las cosas, tenemos que el procedimiento de notificación se define como "registrados" pues debe constar por escrito la entrega de la pieza postal, sobre esto el artículo 42, de la citada ley nos dice:

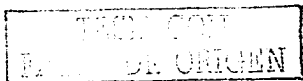
Artículo 42.- "El servicio de acuse de recibo de envíos o de correspondencia registrados, consiste en recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal y en entregar ese documento al remitente, como constancia"⁶⁸.

En ese orden de ideas expondremos a continuación la Jurisprudencia con respecto a este tipo de notificaciones:

"NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO. PERSONAS FÍSICAS.- De la interpretación armónica entre lo que disponen, por un lado, la fracción I del artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, y por el otro, el texto del artículo 42 de la Ley del Servicio Postal Mexicano (antes artículo 457 de la Ley de Vías General de Comunicación), es posible concluir que si el legislador federal consignó en el primero de los numerales indicados la posibilidad de realizar recibo cuando se trate de citatorios, requerimientos,

⁶⁷ Artículo 26 Ley del Servicio Postal Mexicano, p. 32.

⁶⁸ Artículo 42 Ley del Servicio Postal Mexicano, p. 37.



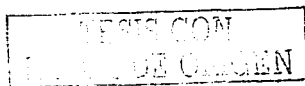
solicitudes de informes o documentos y de actos tomando en consideración el específico tratamiento que ésta última forma de comunicación implica, es decir, que la correspondencia registrada, precisamente, a la persona a la cual se ha dirigido y no a otra ajena, salvo que para ello medie autorización por escrito, según lo establece expresamente la segunda de las disposiciones invocadas. En ese orden de ideas, si bien una tarjeta de acuse de recibo, como documento público que es, goza de valor probatorio pleno, sin embargo, lo que en ella se acredita es que la pieza postal que consigna fue entregada a la persona cuya firma calza, más esto no demuestra por sí solo que la notificación realizada se haya practicado legalmente, advierte con claridad la constancias que obran en autos se advierte con claridad que dicha firma difiere notoriamente aquella que pertenece al destinatario de la comunicación"⁶⁹.

Por lo anterior, este tipo de notificaciones tiene las mismas causas y validez que la notificación personal, sólo que ésta fue creada para casos en que los actuarios no tengan jurisdicción en el lugar en donde se deba llevar a cabo la diligencia, por ello, la notificación por correo certificado con acuse de recibo habrá de ser entregada precisamente a la persona a la cual se ha dirigido.

Lo anterior se ve corroborado en el criterio sustentando en la Jurisprudencia No. 90 que a continuación se transcribe:

"NOTIFICACIONES HECHAS POR CORREO CERTIFICADO CON ACUSE DE RECIBO.- REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR.- De

⁶⁹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 20.



conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 98 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones de los citatorios, solicitudes de informes o documentos, efectuadas por las autoridades administrativas, pueden practicarse a los particulares por correo certificado con acuse de recibo, y de acuerdo con lo previsto por los artículos 457 y 463 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, la correspondencia registrada deberá ser entregada a los destinatarios o a las personas autorizadas por éstos, y tratándose de una sociedad, debe entregarse a su representante legal. En tal virtud, para tener por legalmente hecha una notificación a una persona moral, es necesario que exista la certificación correspondiente en el acuse de recibo, en la que se haga constar que la notificación se entregó a su representante legal⁷⁰.

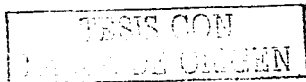
2.4.3. Por estrados.

Se denomina estrados a "una tarima cubierta de alfombras donde se suele instalar el trono en las monarquías, o la mesa presidencial en ciertas solemnidades públicas".⁷¹

De la anterior denominación se ha originado el uso del vocablo y su materialización como un reconocido homenaje a la majestad de la justicia, denominar así a las salas de los tribunales, donde jueces y magistrados celebran sus sesiones oyen a los litigantes y resuelven controversias.

⁷⁰ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, p. 203

⁷¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, p. 614.



Citar en estrados, según la terminología judicial española significa "emplazar mediante edictos, para que comparezca en autos el litigante rebelde o alguna otra persona incierta o de domicilio desconocido"⁷².

Coutere señala que se debe entender por estrados "el lugar que ocupan los magistrados de las Salas de despacho y audiencias"⁷³.

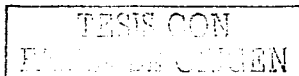
Para nosotros la notificación por estrados consiste en la fijación de listas que contienen datos de los acuerdos dictados en los expedientes, para que los interesados concurran a los estrados a fin de informarse de la marcha del proceso.

2.4.4. Por edictos.

Siendo la notificación el acto por el cual se hace conocer a las partes, y excepcionalmente a terceros, es indispensable que dicho acto se haga constar en el expediente, a fin de que dé testimonio de un requisito esencial para la validez de la relación procesal, ya que nadie puede ser juzgado sin haber sido oído, para lo cual debe citarse al demandado y hacerse saber a las partes las providencias judiciales; es por eso que cuando se debe notificar a una persona pero se desconoce su domicilio o se ignora el lugar de su residencia, se lleva a cabo la notificación por edictos.

⁷² Ibidem.

⁷³ Coutere, citado por Luis Alberto Maurino, Op. Cit., p. 17.



El edicto es entonces una publicación que persigue hacer un llamamiento a demandados indeterminados o determinados para que comparezcan en juicio, bajo el apercibimiento de que si no lo hacen serán juzgados como ausentes.

"Edicto viene de la voz latina *"edicere"*, que significa prevenir alguna cosa, representa el mandato, orden o decreto de una autoridad." ⁷⁴

De igual manera, otra definición que también se desprende del latín *"edictum, dico, diere*, que significa decir, afirmar, advertir". ⁷⁵

Actualmente se reduce a un llamamiento o notificación de índole pública hecha por un juez o tribunal, publicado en periódicos oficiales o de gran circulación con objeto de citar a personas inciertas o de domicilio desconocido. ⁷⁶

Se utiliza el edicto cuando se trata de llamar al proceso a personas que pueden ser afectadas por el fallo que debe pronunciarse, por el, Goldschmit afirma que el edicto es "el llamamiento judicial público de personas desconocidas con el fin de que reclamen los derechos que crean pertenecerles, con el efecto, caso de no presentarse, de la pérdida de los derechos a que haya lugar". ⁷⁷

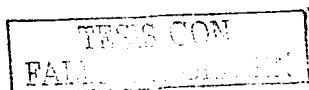
Esta clase de actos de comunicación, que puede comprender emplazamientos, notificaciones, citaciones, requerimientos, etc., se realizan

⁷⁴ Diccionario Jurídico OMEBA, p. 215.

⁷⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, p. 149.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.



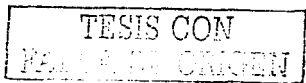
en los casos señalados por la ley y por lo que hace en materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 134 fracción IV menciona que sólo se podrá llevar a cabo este tipo de notificación en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre en territorio nacional.

2.5. Efectos de las notificaciones.

En primer término, cabe resaltar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, las notificaciones del acto administrativo y fiscal, cualquiera que sea el medio utilizado para llevarla a cabo, conforme a lo ya expresado a lo largo de este capítulo, surten sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas.

Ahora bien, dichos efectos consisten, precisamente en que el acto administrativo o fiscal nazca a la vida jurídica, esto es, siguiendo las ideas expuestas en la parte conducente del capítulo primero de este trabajo, quiere decir que el acto reúna todas las características de su configuración, incluida la manifestación de la voluntad por lo que Antonio Jiménez González menciona que "la publicidad de los actos y por ende la notificación de los mismos constituye un requisito de eficacia lo que significa que el acto administrativo y concretamente el acto fiscal no produce o no generan consecuencia alguna en relación al destinatario del mismo sino hasta que le haya sido notificado".⁷⁸

⁷⁸ Jiménez González Antonio, Op. Cit., p. 435.



De tal suerte, conforme al citado artículo 135 del Código Fiscal de la Federación, cuando se notifique el acto administrativo o fiscal deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Por su parte, el problema surge, y que constituye el tema toral de nuestro trabajo, es el consistente en determinar cuál es el medio de defensa al alcance del administrado, cuando la notificación del acto administrativo fue ilegal o nunca se realizó, para lo cual previo a su estudio resulta menester referirnos tanto a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, como a su organización actuales, ya que dentro del ámbito del contencioso administrativo, del cual conoce este órgano jurisdiccional, existe uno de los mecanismos para impugnar su notificación del acto administrativo pero sólo respecto de aquellos que puede conocer, dada su competencia limitada en materia administrativa.

TESIS CON
FALSO ORIGINAL

**CAPÍTULO III
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN
CONTRA DE LA NOTIFICACIÓN DEL
ACTO ADMINISTRATIVO**

TESIS CON
VALOR DE ORIGEN

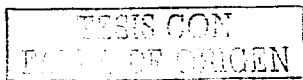
3.1. Definición de recurso administrativo

Dentro de los medios de defensa legales encontramos los recursos, de los que los tribunales y la doctrina han señalado: "recurrir es acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, la acción por medio del cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; los elementos característicos del recurso son la existencia de una resolución que afecte un derecho, la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse, el plazo para ello se interponga por escrito, que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver".⁷⁹

Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión en los medios de defensa, han sido atenuados por la legislación y en la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr una mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez, como se desprende de la tesis 63 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESION EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. La doctrina está de acuerdo en que recurrir es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que

⁷⁹ Augusto Fernández Sagardi, Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, p.p. 251, 252



recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga está, obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. Así se ha determinado que la acción procede en juicio aun cuando no se exprese su nombre; que las demandas con irregularidades en vez de desecharlas se manden aclarar, tanto en el juicio de amparo como en los que regula el Código Federal de Procedimientos Civiles; que se faculta a las autoridades judiciales federales en el juicio de garantías para suplir el error en que haya incurrido la parte agraviada al citar la garantía cuya violación reclame, y aun en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admite que no es necesario que se expresen en forma concreta en la demanda los agravios, ya que también pueden estudiarse los que implícitamente se han hecho valer al negar los hechos. En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido substituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal 'el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el Interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación'. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando

TESIS CON
ORIGEN

sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues "la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración".⁸⁰

Dentro de los medios de defensa fiscal se encuentra el recurso administrativo, el cual "es un procedimiento represivo que aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos" como afirma Nava Negrete.⁸¹

Gabino Fraga lo ha definido como "un medio legal del que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".⁸²

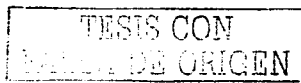
Para Luis Raúl Díaz González "es el medio de defensa que tienen los particulares para rebatir, ante la propia autoridad, los actos o resoluciones dictados por ella y que les provocan un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación, o bien por arbitrariedades del funcionario que la dictó."⁸³

⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, p. 37

⁸¹ Negrete Nava, citado por Sergio Francisco De la Garza, Derecho Financiero Mexicano, p. 97

⁸² Ibidem.

⁸³ Luis Raúl Díaz González, Medios de Defensa Fiscal, p.3.



Para nosotros es el medio de defensa que las leyes otorgan al particular, para recurrir un acto administrativo ilegal o que le cause agravio, ante la propia autoridad que lo emite y a través del cual solicita la revocación o modificación de dicho acto a su favor, por lo tanto, el recurso es un camino para obtener un cambio favorable en el contenido de un acto administrativo que ha causado agravio al administrado.

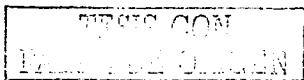
3.1.1. Clasificación de los recursos administrativos.

La clasificación de los recursos se desprende de la exigibilidad de su agotamiento o no, como lo establece la ley que lo regula, antes de acudir al juicio de nulidad, es decir, la ley que los regula establece que el recurso administrativo puede ser optativo u obligatorio.

Los recursos administrativos optativos son aquellos que pueden impugnarse el acto, ya sea a través del recurso ante la propia autoridad que lo emitió o bien en la vía contenciosa, por medio del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o del juicio de garantías.

Los recursos administrativos obligatorios, son aquellos en los cuales debe promoverse un recurso contra un acto de la administración que afecte al gobernado, antes de interponer una demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o de iniciar un juicio de garantías.

Asimismo, es importante señalar que si la resolución recaída al recurso intentado —obligatorio u optativo— lesiona los intereses del particular, podrá impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a través del juicio de garantías.



3.1.2. Los recursos administrativos más sobresalientes en el Sistema Mexicano Jurídico

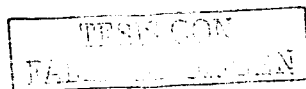
A continuación se presenta un cuadro sinóptico de los recursos más importantes en materia administrativa y fiscal en el Sistema Mexicano, especificando cuáles son optativos y cuáles obligatorios con fundamento legal.

Cuadro No. 3.1.

| ORDENAMIENTO | ART | DENOMINACIÓN | CLASIFICACIÓN | PLAZO |
|-------------------------------------------------------------|-----|---------------|---------------------|--------------------|
| C.F.F. | 117 | Revocación | Optativo (art. 120) | 45 días (art. 121) |
| Ley Aduanera | 203 | Revocación | Optativo (art. 203) | 45 días |
| Ley del Seguro Social | 294 | Inconformidad | Obligatorio | 15 días |
| Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos | 71 | Revocación | Optativo | 15 días |
| Ley del INFONAVIT | 27 | Inconformidad | Optativo | 15 días |

3.1.3. Elementos de los recursos administrativos.

Para poder interponer un recurso administrativo, éste debe tener los siguientes requisitos:



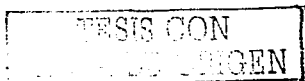
- a) Una ley que establezca el recurso.
- b) Un acto administrativo que lesione o agravie al gobernado contra el que se promueva el recurso.
- c) Contener los requisitos de procedencia que señale la ley.
- d) La autoridad administrativa quien debe tramitarlo y resolverlo.

Por otro lado, y a contrario sensu de los elementos del recurso, éste puede ser improcedente cuando:

- a) No afecte el interés jurídico del recurrente
- b) Que se trate de una resolución dictada con fundamento en leyes fiscales diversas a la que contempla el recurso interpuesto.
- c) Que haya sido impugnado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- d) Que haya sido consentido, entendiéndose como tal, aquel auto contra el que no se promovió el recurso en el plazo señalado al afectado.
- e) Que el acto impugnado en el recurso sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- f) Cuando no se exprese agravio alguno contra el acto objeto del recurso.
- g) Cuando sean revocados los actos por la autoridad.

Por lo que hace a la resolución que ponga fin al recurso, la misma puede ser dictada en alguno de los siguientes sentidos:

- I. Desecharlo por improcedente, tenerlo por no presentado o, en su caso, sobreseerlo.
- II. Confirmar el acto impugnado.



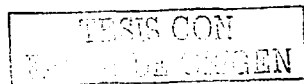
- III. Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV. Dejar sin efecto el acto de autoridad combatido.
- V. Modificar el acto recurrido o dictar uno nuevo que lo sustituya, siempre y cuando el recurso sea total o parcialmente resuelto a favor de quien promovió el referido medio de combate administrativo.

3.1.4. Negativa ficta.

El tiempo en que debe resolverse el recurso administrativo es únicamente de tres meses, que se contarán a partir de la fecha de interposición del escrito que lo contenga. Si dentro de ese plazo, la autoridad ante la que se promovió el recurso o consulta no resuelve, se configurará la negativa ficta, es decir, que el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

Sergio Martínez Rosaslanda señala que "la figura de la negativa ficta es una especie de silencio administrativo, respecto de la cual presenta las siguientes diferencias esenciales:

- 1 El silencio administrativo se configura respecto de cualquier autoridad perteneciente al Poder Ejecutivo Federal.
- 2 La negativa ficta sólo se configura, en principio, respecto de las autoridades fiscales y en un sentido más amplio respecto de las autoridades administrativas, cuando sus actos, de producirse en forma expresa, sean impugnables a través del juicio de nulidad.
- 3 El silencio administrativo puede tener un valor positivo, negativo, o carecer de él.



- 4 La negativa ficta siempre tiene un valor adverso o de rechazo a la pretensión del solicitante o recurrente.
- 5 El silencio administrativo se combate a través del juicio de amparo indirecto, por violación al derecho de petición y en caso de concederse el Amparo y Protección de la Justicia de la Unión, ello es sólo para el efecto de que se resuelva en un breve término.
- 6 La negativa ficta sólo debe combatirse a través del juicio de nulidad y resuelve el fondo de la controversia planteada.

La negativa ficta puede ser definida como el valor que el legislador asigna al silencio de la autoridad fiscal o administrativa, cuyos actos expresos se impugnen a través del contencioso administrativo.⁸⁴

La excepción a este principio la fija el artículo 133 último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que concede cuatro meses para cumplir la resolución administrativa recaída al recurso, ya sea para realizar determinado acto o para iniciar la reposición del procedimiento, siempre que dicha resolución hubiese quedado firme, esto es, que no admita modificación alguna, mediante el agotamiento de los demás medios de defensa que establecen las leyes.

En efecto, en términos del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, las instancias – recursos administrativos – o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses, y si transcurre dicho plazo sin que se notifique la resolución al interesado, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente con

⁸⁴ Sergio Martínez Rosalanda, La Negativa Ficta, p. 15



lo cual se podrá interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras que no se dicte la resolución, o bien, esperar a que se dicte.

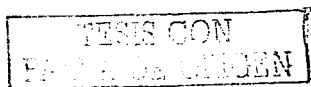
Sin embargo, señala que en los casos de consulta a que hace referencia el artículo 34-A del mismo precepto legal, el plazo será de ocho meses.

También se establece que cuando se requiera al promovente para que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término de tres meses a que se ha hecho referencia, comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido.

Por su parte, en el diverso 131 del ordenamiento en cita, se consigna que cuando se hace valer alguno de los recursos administrativos previstos en dicho Código, la autoridad deberá resolverlo en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso; y que el silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado, pudiendo el recurrente esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto recurrido.

Actualmente, la negativa ficta, puede impugnarse, a través del juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De conformidad con lo señalado por Sergio Martínez Rosaslanda, podemos concluir que los elementos para la configuración de la negativa ficta, son los siguientes:



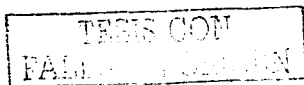
- "a) La existencia de una solicitud, el planteamiento de una consulta o la interposición de un recurso administrativo.
- b) Que en relación con las instancias anteriores, exista la obligación legal para la autoridad de producir una respuesta, en un determinado plazo.
- c) Que la ley asigne un valor negativo al silencio de la autoridad.
- d) Que la respuesta producida, en forma expresa, en su caso, pueda impugnarse a través del juicio de nulidad."⁸⁵

Por lo tanto, todo recurso administrativo tiene que concluir, ya sea con una resolución expresa, que puede ser parcialmente favorable o totalmente desfavorable al administrado o contribuyente, o con una resolución presuntamente negativa.

Si se controvierte la negativa ficta a través del juicio de nulidad, se requiere a la autoridad que se pronuncie expresamente al producir su contestación a la demanda, ya que está constreñida a dar los fundamentos y motivos de la resolución tácitamente negativa.

En relación con la mecánica de impugnación de la negativa ficta, no se considera oportuno abordar el tema, puesto que no forma parte fundamental del presente trabajo.

⁸⁵ Idem, p. 16

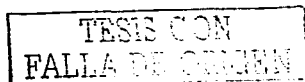


Por último, Augusto Fernández Sagardi, señala que "ante el silencio de las autoridades fiscales en resolver una petición o instancia el particular tiene dos derechos a ejercer, uno, el derecho de petición protegido por el artículo 8º. constitucional mediante el cual se obliga a las autoridades, con el juicio de amparo, a contestar las promociones que en forma respetuosa formulen los ciudadanos, contestación que puede ser negativa o positiva; el otro, el derecho de considerar que si en el lapso de tres meses (u ocho en el caso de metodología en precios de transferencia) la autoridad no ha contestado, se ha producido una resolución negativa ficta y el particular está entonces en disponibilidad de acudir a los medios de defensa que la ley concede para impugnar las resoluciones que le causan agravios.

No toda petición o solicitud formulada a las autoridades fiscales dejadas de contestar en el plazo de tres meses configura una resolución negativa ficta, sino sólo aquellas que, de ser resueltas, procedería su impugnación (en caso de resultar desfavorables) por ser definitivas entendiendo que resolución administrativa es la que define o da certeza a una situación legal o administrativa. El criterio que se puede seguir para llegar a distinguir las resoluciones impugnables sería considerar los casos de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regulados por el artículo 11 de su Ley Orgánica. La otra clase de solicitudes no resueltas pueden ser reclamadas mediante el juicio de amparo por violación al artículo 8º. Constitucional."⁸⁶

Sin embargo, no compartimos la opinión de que los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación sean inconstitucionales por encontrarse

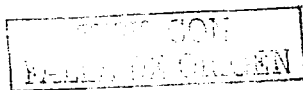
⁸⁶ Augusto Fernández Sagardi, Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, p. 129



en contravención al artículo 8º. constitucional, ya que, al contrario, se le otorga al particular un mecanismo de actuación que le evita la incertidumbre, pudiendo ejercer el derecho que más le convenga, sin que con ello se le prive de su garantía individual, protegida por aquel numeral constitucional.

Lo anterior, lo señaló el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, en la siguiente jurisprudencia:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS CASO EN QUE LA NEGATIVA FICTA REGULADA POR EL ARTICULO 131 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, ES INAPLICABLE CUANDO SE RECLAMA VIOLACION AL ARTICULO OCTAVO CONSTITUCIONAL. El juez de Distrito apreció incorrectamente el acto reclamado e hizo una inexacta aplicación del artículo 131 del Código Fiscal de la Federación si se toma en cuenta que el ahora recurrente reclamó de la autoridad responsable (administrador de la aduana), su conducta omisiva de no dar respuesta a la promoción vinculada en un incidente de nulidad de actuaciones. En efecto, aquel precepto se encuentra inmerso en el título V, capítulo I, de la sección quinta del Código en mención, lo que significa que lo que ahí se ordena está vinculado exclusivamente con los recursos administrativos de revocación y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y no puede hacerse extensivo a otros temas a los ya especificados. Por consiguiente, la negativa a resolver como en derecho proceda la petición del inconforme; aunque se relaciona con una notificación que se estima irregular; es obvio que a tal actuación no se le puede aplicar lo ordenado por el artículo 129 en relación con el 131 del invocado Código; pues como ya se dijo tal disposición regula exclusivamente los actos

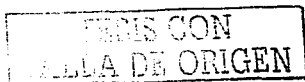


administrativos que pueden ser recurridos; lo que no acontece en la especie."⁸⁷

Cabe señalar, que cuando se controvierte la violación del artículo 8º. de la Constitución, relativo al derecho de petición, por el silencio de la autoridad, entonces el medio de defensa idóneo resulta ser el juicio de garantías, sin olvidar que si se hace valer el amparo, sólo traería aparejado el obligar a la autoridad a que se pronuncie expresamente, puesto que el agravio se surte por el silencio de la autoridad; en tanto que si se interpone juicio de nulidad, lo que se controvierte no es el silencio de la autoridad sino las consecuencias que produce dicho silencio, con la resolución negativa ficta que se presume se ha configurado, por lo que se obtendría una sentencia en cuanto al fondo, es decir, declarando la ilegalidad o reconociendo la validez de la resolución negativa ficta impugnada. En resumen, la negativa ficta se presenta en el cuadro No. 3.2.

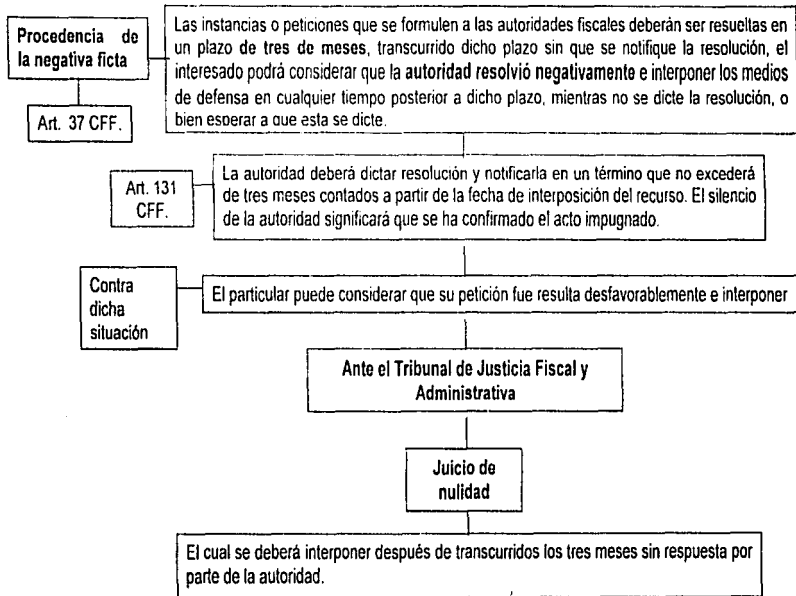
3.2. El juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En toda relación jurídica existen controversias, por lo que hace a la relación entre la administración pública y el administrado, no es la excepción, de tal suerte que en México, a lo largo del tiempo se han establecido diversos mecanismos y autoridades competentes para dirimir dichas controversias.



⁸⁷ Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, p. 238

CUADRO No. 3.2.
PROCEDENCIA DE LA NEGATIVA FICTA



NEGOCIO FISCAL
DIRECCION
1980

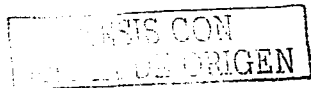
Así, con innumerables reformas la entonces ley de Justicia Fiscal, del 27 de Agosto de 1936, y posteriormente, Códigos Fiscales de 1938, 1966 y el vigente, fueron inspirados en el contencioso administrativo francés, este último, desde el punto de vista práctico, es conocido como recurso por exceso de poder.

Por iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas se expidió la Ley de Justicia Fiscal de 1936, y con ella nace a la vida jurídica el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.2.1. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se crea dentro del marco del Poder Ejecutivo, para administrar justicia, es decir, es un órgano administrativo independiente, ya que si bien se encuentra formalmente dentro del poder ejecutivo, no pertenece a ninguna Secretaría de Estado o al Gobierno del Distrito Federal, cuya principal función desde el punto de vista material es el de "decir al derecho", al resolver los conflictos suscitados entre la administración pública y los administrados, por lo que su función material resulta ser jurisdiccional.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo primero de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que así expresa:



Artículo 1°. "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece".

3.2.1.1. Organización.

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra integrado por una Sala Superior y Salas Regionales.

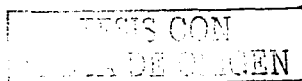
La Sala Superior, está compuesta por once magistrados especialmente nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, como se desprende del artículo 3°. y 12°. de la Ley Orgánica de ese órgano jurisdiccional.

La Sala Superior del Tribunal, actuará en Pleno o en dos Secciones.

Las Salas Regionales están integradas por tres magistrados, también nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

Para que pueda efectuar sesiones una Sala Regional, deberá contar con la presencia de los tres magistrados y resolver por mayoría de votos.

El territorio nacional, se ha dividido en regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación conforme a los requerimientos de administración de justicia y cargas de trabajo. Asimismo, en cada una de



las regiones habrá el número de Salas que señale el Pleno de la Sala Superior mediante acuerdo.

Para una mayor comprensión, se ha elaborado un organigrama con la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ver Cuadro No. 3.3.).

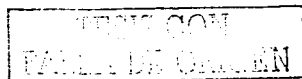
3.2.1.2. Competencia.

La competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, será estudiada desde los siguientes puntos de vista:

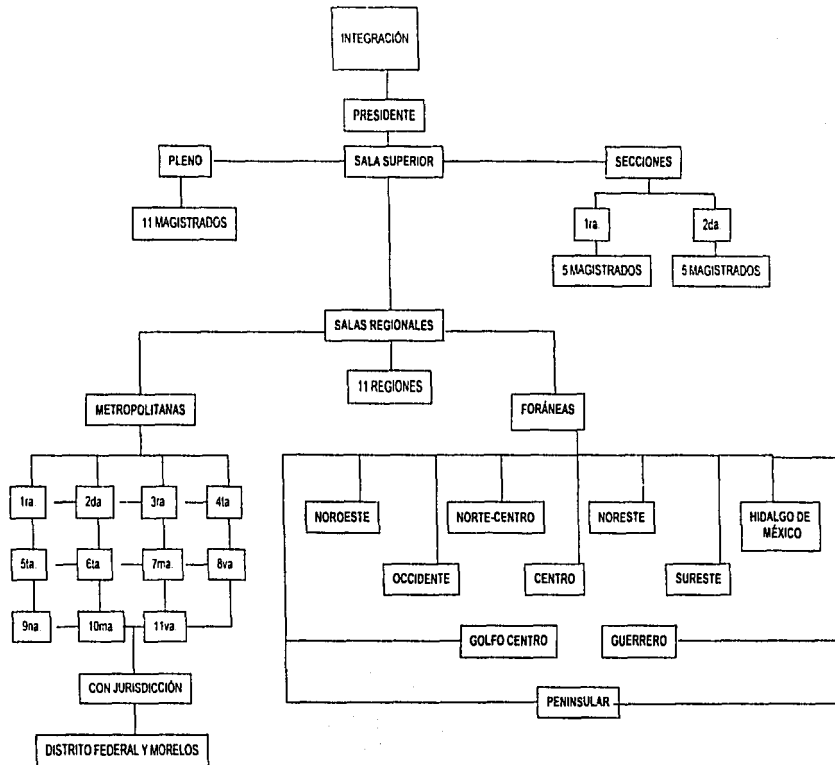
- a) Territorial.
- b) Material.
- c) Juicios con características especiales.

3.2.1.2.1. Competencia por territorio.

Anteriormente, la competencia territorial se regía por el lugar donde se encontrara el domicilio del demandante, pero a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Salas Regionales, tienen competencia territorial en razón del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de dicho ordenamiento; si fueran varias las autoridades demandadas, su competencia será en razón del domicilio de la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá al domicilio fiscal del demandante.

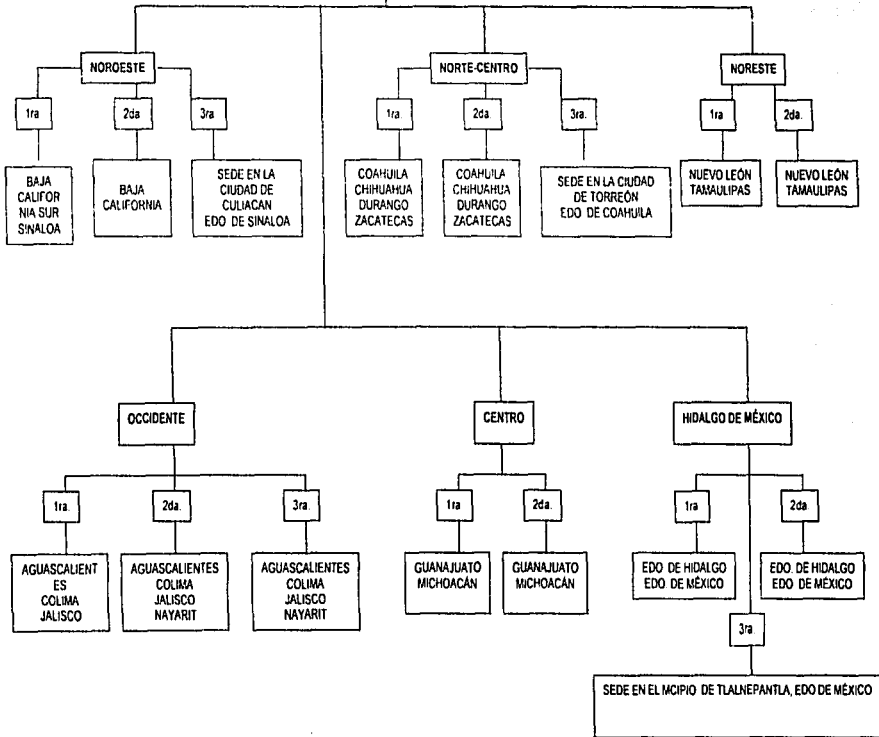


CUADRO NO. 3.3.
ORGANIGRAMA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA



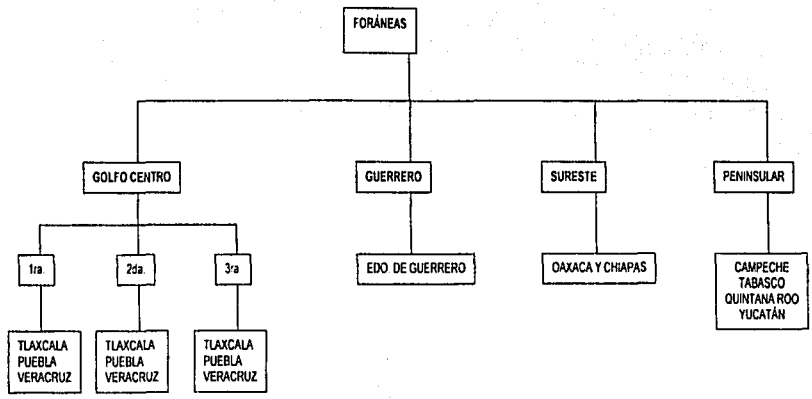
TALLA DE ORIGEN
 FON

FORÁNEAS



1935 CON
 FALTA DE ORIGEN

TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

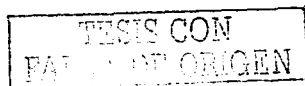


3.2.1.2.2. Competencia material.

Por lo que hace a la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre ha sido la misma enunciativa limitativa, esto es, sólo es competente para conocer de los juicios que señalan expresamente, en forma limitada en el artículo 11 de la Ley Orgánica, que a la letra dice:

Artículo 11. "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza



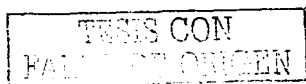
Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.



IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

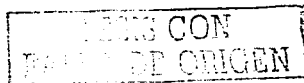
XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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



El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.⁸⁸

De acuerdo con este dispositivo, las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican en el mismo, entendiéndose por resoluciones definitivas, aquellas que no admitan recurso administrativo para ser impugnadas, o bien, cuando la interposición de éste es optativa para el afectado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁸⁸ Artículo 11. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 8.

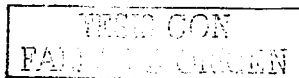
Analizando el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes transcrito, se concluye lo siguiente:

Conforme a la fracción I, tenemos que las resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser de tres tipos:

- a) Las que determinen la existencia de una obligación fiscal, ya sea de dar, de hacer, de no hacer o de tolerar;
- b) Las que den las bases para que se liquide la obligación de dar; y
- c) Las que se fijen en cantidad líquida, esto es, las que se cuantifiquen en dinero.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente de acuerdo con la fracción II, para conocer de las resoluciones en que se niegue la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado.

Conviene señalar que en esta fracción, se hace mención a "...los ingresos regulados por el Código Fiscal...", que son los previstos en el artículo 4º. del citado ordenamiento, que señala: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamiento o de que sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de particulares, así como



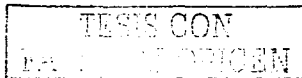
aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena".⁸⁹

De lo antes señalado, se desprende que los créditos fiscales pueden derivarse de las contribuciones, las cuales se clasifican en:

- a) Impuestos, que son las contribuciones establecidas en la Ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en situación jurídica o de hecho, prevista por la misma ley.
- b) Aportaciones de seguridad social, son las contribuciones en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la misma, en materia de seguridad social.
- c) Contribuciones de mejoras, son las establecidas en la ley a cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
- d) Derechos, son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Una vez definidos los ingresos a que se refiere la fracción en comento, enseguida se transcribe la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que versa sobre la devolución de cantidades pagadas de más:

⁸⁹ Artículo 4º.. Código Fiscal de la Federación. p. 4.



"IMPUESTOS, DEVOLUCIONES DE CANTIDADES PAGADAS DE MAS.- Para que proceda la devolución de cantidades pagadas de más, no es necesario que la reclamación se intente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se formuló la liquidación, sino que basta con que no se haya extinguido la acción correspondiente para pedir dicha devolución, que se extingue únicamente por el transcurso de cinco años, contados desde la fecha en que se efectuó el pago."⁹⁰

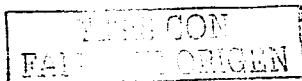
Conforme a la fracción III, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de multas por infracciones a las normas administrativas federales.

Se refiere a violaciones de normas administrativas federales como son la Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley Federal del Trabajo, Ley de Obras Públicas y su reglamento, etc.

Según la fracción IV, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de resoluciones definitivas, que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

En esta fracción, no se especifica lo que se debe entender por "materia fiscal" por lo cual, se transcribe una tesis aislada de la Segunda Sala Regional Metropolitana, que a la letra dice:

⁹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación - Segunda Sala, p.357

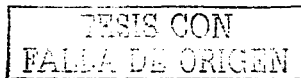


"MATERIA FISCAL.- SU CONCEPTO.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 2º., 3º. Y 4º. Del Código Fiscal de la Federación, debe entenderse por materia fiscal, lo relativo a la determinación, liquidación, pago, devolución, exención, prescripción o el control de los créditos fiscales, que tengan o no un origen tributario, puesto que dentro de éstas últimas quedan comprendidos los provenientes de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de las multas impuestas por violación a las normas administrativas de carácter federal, dado que los mismos se clasifican como aprovechamientos, los cuales a su vez son considerados como créditos fiscales en términos de los preceptos anteriores invocados."⁹¹

La fracción V, señala que es competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocer de aquellas resoluciones en las que se nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales, que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares.

También podrá conocer dicho Tribunal, las demandas en cuyo caso se afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva; que debió ser retirado con cargo superior al que consigne la resolución impugnada; que su situación militar sea diversa a la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina; o, cuando versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares; en estos casos, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en

⁹¹ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tesis aislada que se desprende de la sentencia del juicio 14422/92



cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria, o a las bases para su depuración.

Según la fracción VI, el multicitado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competente para conocer de resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Siguiendo con el análisis del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la fracción VII le da competencia a este órgano colegiado, para conocer respecto de resoluciones definitivas que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En la práctica, este supuesto se ha actualizado en contadas ocasiones, ya que son pocos los juicios que en esta materia se han promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, la fracción VIII del ordenamiento en análisis, le da competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer resoluciones que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

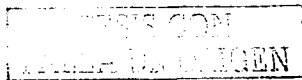
Cabe señalar, que esta fracción sólo se está refiriendo a "créditos", esto es, a sanciones pecuniarias que son las que constituyen créditos fiscales; por tanto, cuando la sanción que se le impone al servidor público consiste en apercibimiento o amonestación (privados o públicos), suspensión, destitución del puesto o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, entonces, no se surte el supuesto de la fracción que nos ocupa, sino el previsto en la fracción XI, en relación con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La fracción IX, señala que el Tribunal será competente para conocer las resoluciones definitivas que requieren el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, en la fracción X, se le da competencia al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

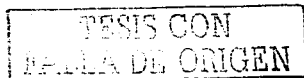
Artículo 77 bis.- "Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán



acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra. El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares. Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial. Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.⁹²

Las indemnizaciones a que hace referencia el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que cuando la falta en que incurrió el servidor público haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán exigir la reparación del daño en cantidad líquida, pero en caso de que tal indemnización o monto no satisfagan al reclamante, éste podrá optar entre impugnar la resolución en la vía administrativa o bien en la judicial.

En la fracción XI del artículo 11 de la Ley Orgánica, señala la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de las controversias en los casos que señala el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.



⁹² Artículo 77bis. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, p. 56.

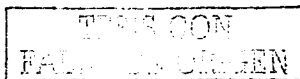
Esto es, que da competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto de resoluciones dictadas por la Secretaría de Comercio que confirmen la cuota compensatoria definitiva, recaída al recurso administrativo intentado.

Este artículo 11 de la Ley Orgánica, señala en su fracción XII, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es competente para conocer de sentencias definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tal y como se vio en el análisis de la fracción VIII del artículo en estudio, ésta sólo se refiere a "créditos por responsabilidades contra Servidores Públicos", por lo que serán materia de esta fracción, con apoyo en el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todas aquellas resoluciones administrativas previstas en el diverso 53 de esta Ley, teniendo la opción el particular entre recurrirla o interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no obstante, si la resolución del recurso no es satisfactoria, podrá interponer demanda de nulidad en contra de ésta.

Artículo 53.- "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Apercibimiento privado o público;
- II.- Amonestación privada o pública.
- III.- Suspensión;
- IV.- Destitución del puesto;
- V.- Sanción económica; e

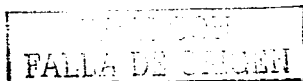


VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."⁶³

El artículo en estudio, en su fracción XIII, señala al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, competente para conocer de las resoluciones definitivas que sean dictadas por las autoridades administrativas, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o que resuelvan un expediente.

Esta fracción hace mención a las resoluciones definitivas que sean dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de

⁶³ Artículo 53. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos. p. 48.



agosto de 1994, misma que entró en vigor a partir del 1o. de junio de 1995). Tales procedimientos que regula esta Ley, los señala en su artículo 1:

Artículo 1.- "Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares solo puedan celebrar con el mismo. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero a. Para los efectos de esta ley solo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas."⁹⁴

Por último, en las fracciones XIV y XV, del artículo a estudio, señalan que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será competente para conocer las sentencias que recaigan a los recursos administrativos, a través de los cuales, fueron impugnadas las resoluciones que indican las fracciones de este artículo; así como las señaladas en las demás leyes fiscales y administrativas, como competencia de dicho Tribunal.

⁹⁴ Artículo 1. Lev Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, p. 1.

ESTADO CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe señalar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, también será competente de conocer juicios en los que promueva la autoridad, para que sea anulada una resolución administrativa favorable a un particular, siempre que las mismas sean competencia del Tribunal, como se señaló en las fracciones anteriores.

Asimismo, este artículo de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala que será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas por el propio artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables, o en su defecto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con excepción de aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en su registro o anotación ante autoridad administrativa.

3.2.1.2.3. Juicios con características especiales.

La competencia de la Sala Superior, la cual actuará en Pleno o en dos Secciones; se desprende de los artículos 16 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Todas las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluida la Sala Superior, son órganos de primera instancia, esto es, conocen de los juicios de nulidad en las materias que han quedado apuntadas; sin embargo, por disposición expresa de la ley, cuando se trata de juicios que reúnen características especiales, las Salas Regionales instruyen el juicio, en tanto que la Sala Superior es quien resuelve, es decir, el Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o

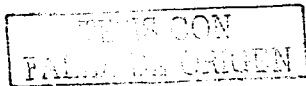


a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción para resolver los juicios con características especiales, como lo señala el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación.

La Sala Superior, también podrá resolver los juicios en materia de Comercio Exterior a que se refiere el artículo 94 de la Ley de esta materia, conforme a lo dispuesto en la fracción a) del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, resolverá las resoluciones que se encuentren fundadas en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación, o en materia comercial suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto la impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados.

Las Secciones de la Sala Superior, conocerán de los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la propia Sección, así como de la queja y determinarán las medidas de apremio.



**CAPÍTULO IV
EL CÓDIGO FISCAL DE LA
FEDERACIÓN Y LA IMPUGNACIÓN DE
LA NOTIFICACIÓN DEL ACTO
ADMINISTRATIVO**

TESIS CON
FALLO DE ORIGEN

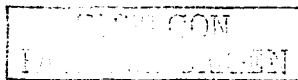
4.1. Regulación actual

Los mecanismos para la impugnación de las notificaciones de los actos administrativos han ido evolucionando.

Anteriormente, la Ley de Justicia Fiscal no lo contemplaba, sólo hacía referencia a la forma de notificar y a su impugnación, únicamente en el procedimiento contencioso, esto es, las notificaciones a que se refiere esta Ley en su artículo 27 y a la forma de impugnarlas, prevista en el diverso 31, se referían a aquellas notificaciones que no se hubiesen hecho o que fueron hechas en forma ilegal, pero de los autos o resoluciones dictados dentro del juicio de nulidad, a través de un incidente de previo y especial pronunciamiento por el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Bajo el Código Fiscal de la Federación de 1967, vigente hasta el 30 de Diciembre de 1992⁹⁵, el recurso de nulidad de notificaciones, se regulaba conforme a lo dispuesto en los artículos 160 fracción V y 165. El recurso de nulidad de notificación, procedía respecto de las que se hicieren en contravención a las disposiciones legales, o sea, contrarias a lo establecido por la Ley.

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1967.



La interposición de dicho recurso, suspendía el término legal para la impugnación de fondo, hasta en tanto se emitiera la resolución correspondiente.

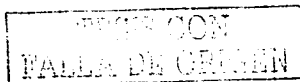
En otras palabras, con la interposición del recurso de nulidad de notificación se suspendía el término legal para la impugnación del acto administrativo que se había pretendido notificar.

Si se declaraba la nulidad de la notificación recurrida, lo mismo traía aparejada la nulidad de las actuaciones con posterioridad a la notificación anulada que tuvieran relación con ella.

En caso de un crédito fiscal que hubiese sido mal notificado al contribuyente y posteriormente, por el mismo crédito, se le practicara un embargo, si el contribuyente impugnaba la nulidad de notificaciones y ésta era declarada nula, entonces el embargo era también nulo.

Se establecía que si se había iniciado juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, resultaba improcedente el recurso de nulidad de notificación, y en consecuencia, la ilegalidad de notificación se tenía que hacer valer mediante la ampliación de la demanda respectiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 194 del ordenamiento en cita.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de Octubre de 1982 y hasta el 14 de Enero de 1988, en sus artículos 116 fracción III, 119, 120 y 129, establecía que se podía interponer el recurso de nulidad de notificación en contra de los actos administrativos dictados en materia fiscal federal que contravinieran las disposiciones legales.



Dicho recurso administrativo debía agotarse previo a la promoción del juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

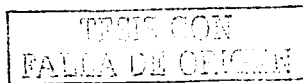
El recurso que nos ocupa se regulaba por las siguientes reglas:

a) Si el particular manifestaba que conocía el acto materia de la notificación, señalando que la misma era ilegal, entonces el recurso de nulidad debía presentarlo conjuntamente con el recurso de revocación o con el de oposición al procedimiento de ejecución.

En este caso, la autoridad estaba obligada a examinar si el recurso acumulado estaba interpuesto en tiempo, antes de pronunciarse sobre la legalidad de la notificación.

b) Si se hacía valer el recurso de nulidad de notificaciones expresando que no se tenía conocimiento del acto, entonces el recurrente estaba obligado a comparecer dentro de los quince días siguientes a la interposición del recurso ante la autoridad ejecutora para que le diera a conocer el acto, si no comparecía dentro de esos quince días, se tenía por no interpuesto dicho recurso.

Bajo este supuesto el recurrente tenía el plazo de treinta días para interponer el recurso de revocación, o en su caso, el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, el cual se acumularía al de nulidad de notificaciones.



Ahora bien, si se declaraba la nulidad de la notificación, entonces la autoridad resolvía el otro recurso, en caso contrario, lo desechara.

Por lo tanto, si al dictarse sentencia se decidía que tal notificación era legal, se sobreesía el juicio, en caso contrario se decidía sobre el fondo del negocio.

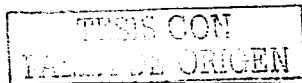
Como se puede observar, este mecanismo tiene elementos del Código de 1967 pero es innovador en algunos aspectos.

La crítica de mecanismo de nulidad de notificaciones sería la siguiente:

En el segundo supuesto, que se refiere a que si se hacía valer recurso de nulidad de notificaciones expresando que no se conocía el acto administrativo, el recurrente contaba con un término de quince días siguientes a la interposición del recurso, para dar a conocer dicho acto administrativo, en este caso, la carga de la prueba que correspondía únicamente a la autoridad emisora del acto, se revertía al contribuyente.

Ahora bien, los medios de impugnación de las notificaciones de los actos administrativos dejan de ser propiamente un recurso con las reformas del Código Fiscal de la Federación de 1988.

El Código Fiscal de la Federación vigente, establece dos mecanismos de impugnación de la notificación del acto administrativo, ya sea interponiendo recurso administrativo, o bien, haciéndolo valer en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.



4.1.1. En el recurso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

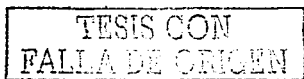
Como lo hemos señalado en otros capítulos, los actos y resoluciones de la autoridad deben hacerse del conocimiento del gobernado, para que los conozca y si no está de acuerdo con ellos, los impugne.

Sin embargo, en ciertos casos la diligencia de notificación está viciada, algunas veces por no cubrir los requisitos legales, y otras, por haberse realizado en contravención de tales exigencias legales; por ende, el particular está legitimado para oponerse a dichas diligencias mediante los siguientes procedimientos:

Cuando un acto administrativo no fue notificado, o bien, lo fue ilegalmente, siempre que se trate de actos recurribles a través del recurso de revocación, como se desprende del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Artículo 129.- Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los recurribles conforme al artículo 117, se estará a las reglas siguientes:

1.- Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.



En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II.- Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso, el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

El particular tendrá un plazo de cuarenta y cinco días a partir del siguiente al en que la autoridad se los haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

III.- La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

IV.- Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

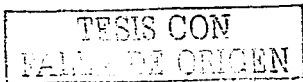
Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo.⁹⁶

Cabe señalar, que se desprende de este artículo una dualidad en la que simultáneamente se hace valer la nulidad de la notificación y *ad cautelam* el acto administrativo; es decir, se puede recurrir el acto administrativo junto con la impugnación de la notificación o únicamente la notificación, por lo tanto, se hacen valer dos tipos de agravios, los que tienden a combatir la notificación y los del acto administrativo o únicamente los de la notificación.

A diferencia del antiguo recurso de nulidad de notificaciones, este sistema de impugnación de la notificación, no contiene la suspensión del procedimiento, sino la retroacción de sus efectos. Si resuelve, la autoridad, declarar la ilegalidad de la notificación a partir de la fecha en que el particular se haya dado por conocedor de la resolución recurrida; en caso de que haya sido notificada en forma ilegal, la fecha en que la autoridad lo hizo de su conocimiento.

⁹⁶ Artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, p. 270.



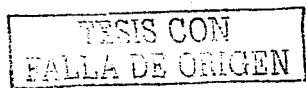
Si por el contrario, la autoridad resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y además se recurrió el acto administrativo, llevará a cabo el cómputo para comprobar si el término para impugnar el acto administrativo está dentro de lo establecido, de no ser así, se desechará el recurso por ser extemporánea la impugnación del acto.

Cuando un particular manifieste que un acto de la administración fiscal no le fue notificado, o que lo fue en forma indebida, procederá como sigue:

a) Si el afectado niega haber sido notificado, la impugnación a la notificación se hará valer a través del recurso de revocación, documento en el que manifestará cuándo fue de su conocimiento el acto. Si también se refiere al acto administrativo indebidamente notificado, los agravios se harán valer en dicho instrumento, junto con los que se formulen contra la incorrecta notificación.

Por lo anterior, en el recurso administrativo que interponga, impugnará tanto la legalidad de la notificación, como la del propio acto administrativo, expresando los conceptos de oposición respectivos por lo que hace a cada una de ellas. Como se desprende de la siguiente jurisprudencia:

"NOTIFICACIONES. SU IMPUGNACION EN LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS CUANDO TAMBIEN SE COMBATE EL ACTO. Conforme a lo dispuesto por el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los casos a que se refieren el primero y el último de los párrafos del citado precepto legal, hay que distinguir

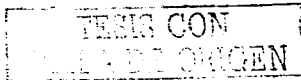


dos situaciones: una, cuando en el recurso administrativo correspondiente sólo se impugne la notificación. Aquí la autoridad competente, al resolver el recurso, quedará constreñida a decidir únicamente ese problema: el de la notificación del acto. La otra situación es cuando se combate la notificación, pero también el acto administrativo. En este supuesto, si la autoridad resuelve que no hubo notificación o que lo fue ilegal, debe tener al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo, o en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II del mismo artículo, y proceder al estudio de la impugnación formulada en contra del mencionado acto administrativo; pero no debe ya ordenar la reposición del procedimiento para que se verifique o, en su caso, para que se efectúe nuevamente la notificación del acto, puesto que ya se cumplió con la finalidad del medio legal para impugnar las notificaciones que el particular esté en aptitud de interponer, oportuna y eficazmente, el recurso que proceda contra el acto administrativo correspondiente. Y si la inconformidad ya se hizo sabedora del acto, o si a ésta ya se le dio a conocer en el mismo recurso, no hay razón lógica para que se mande reponer el procedimiento y no se estudie la impugnación hecha valer contra el acto administrativo, máxime que la ley expresamente dispone que si se analice."⁹⁷

b) Si el contribuyente niega conocer el acto de la administración, expresará tal circunstancia mediante el recurso de revocación.

Hecho lo anterior, la autoridad hará de su conocimiento el acto administrativo, junto con las constancias de notificación del mismo, en el domicilio señalado por el recurrente para tal fin.

⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación, p. 496



La norma legal transcrita, señala que la autoridad hará de su conocimiento la documentación por medio de estrados, si el particular inconforme no indica domicilio y no marca el nombre de la o las personas autorizadas para tales efectos. A partir de la fecha de la diligencia comenzará a contar 45 días para que el recurrente amplíe el recurso hecho valer, impugnando el acto administrativo y su respectiva notificación.

El procedimiento que seguirá la autoridad es el siguiente:

a) Antes del análisis de la impugnación en contra del acto indebidamente notificado, se estudiarán los agravios hechos valer contra la notificación.

b) Si la autoridad considera que no hubo notificación o que se llevó a cabo ilegalmente, tendrá al particular como sabedor del acto administrativo en la fecha en que lo manifestó o en aquella en que se le dio a conocer. Por tanto, pasará al estudio del recurso en contra del referido acto administrativo.

c) Si la autoridad resuelve que la diligencia fue practicada en forma legal, como consecuencia, el recurso se habrá presentado en forma extemporánea, por lo tanto su resolución será desechar el recurso.

Cabe resaltar que si bien todo este mecanismo se ha referido para el caso de que se interpongan los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación, también resulta aplicable por disposición expresa del artículo 129, último párrafo, de dicho ordenamiento, en el caso de actos regulados por otras Leyes Federales, cuando se impugna la notificación efectuada por autoridades fiscales, por lo cual se interpondrá el recurso administrativo que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establezcan dichas leyes, y de acuerdo con lo previsto en la mecánica de impugnación que ha quedado precisada. (Ver cuadro no. 4.1)

4.1.2. En el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Según lo establecido en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, cuando el administrado afirme que un acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el contencioso administrativo, los cuales son contemplados, como ya se estudió en el artículo 11 de la Ley Orgánica de ese Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se seguirán las siguientes reglas:

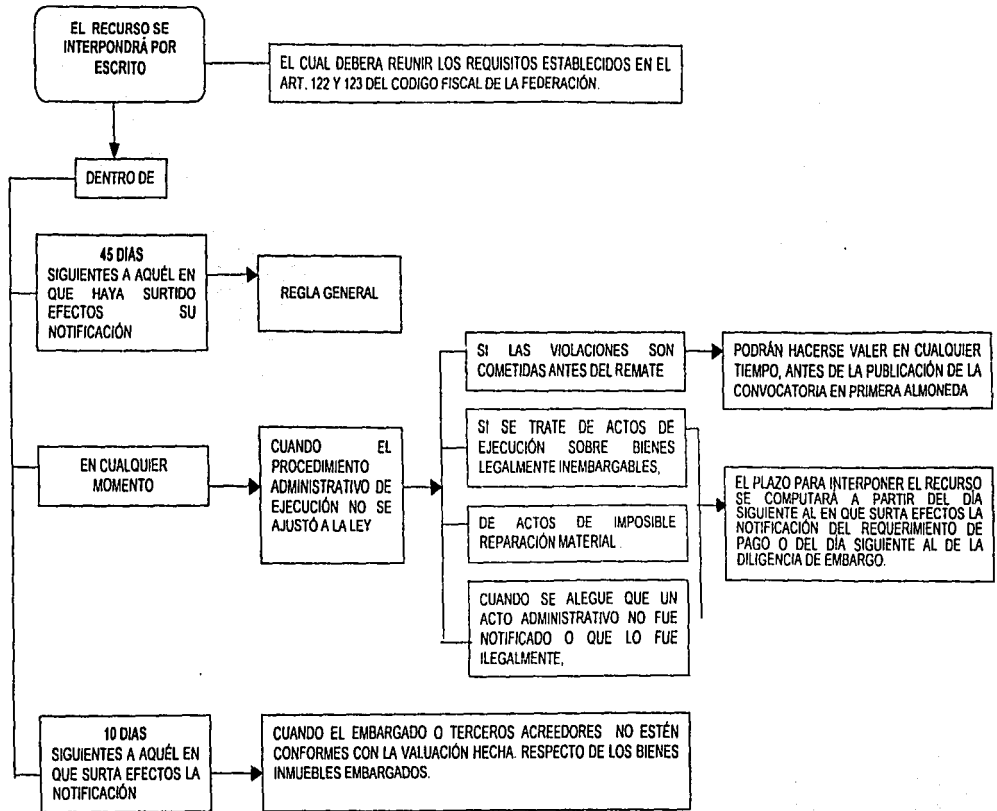
"Artículo 209-bis.- Cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas siguientes:

I.- Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**CUADRO No. 4.1.
TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN
TERMINO PARA INTERPONERLO**



II.- Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III.- El Tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquélla, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio en relación con el acto administrativo combatido."⁹⁸

Del artículo anterior se desprende lo siguiente:

⁹⁸ Artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, p. 289.

a) Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que se manifestará la fecha en que lo conoció, expresando en la misma los conceptos de nulidad en contra del acto administrativo.

b) Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que va a impugnar, así lo debe expresar en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución; así, la autoridad al contestar la demanda, exhibirá la constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de demanda.

c) El Tribunal estudiará en primer lugar los conceptos de nulidad en contra de la notificación, si resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto el día que éste lo manifieste, de acuerdo con lo previsto en la fracción primera, o en la fecha en que se le dio a conocer en términos de la segunda fracción, quedando sin efectos todo lo actuado con base en la notificación y el Tribunal procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado.

Para apoyar lo anterior a continuación se transcribe la siguiente jurisprudencia:

"NOTIFICACIÓN. SU IMPUGNACIÓN, CONFORME A LAS REGLAS QUE PREVÉ LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OBLIGA A LA SALA FISCAL A ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE ANULACIÓN RELACIONADOS CON LA LEGALIDAD DE LA MISMA. El artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, en su

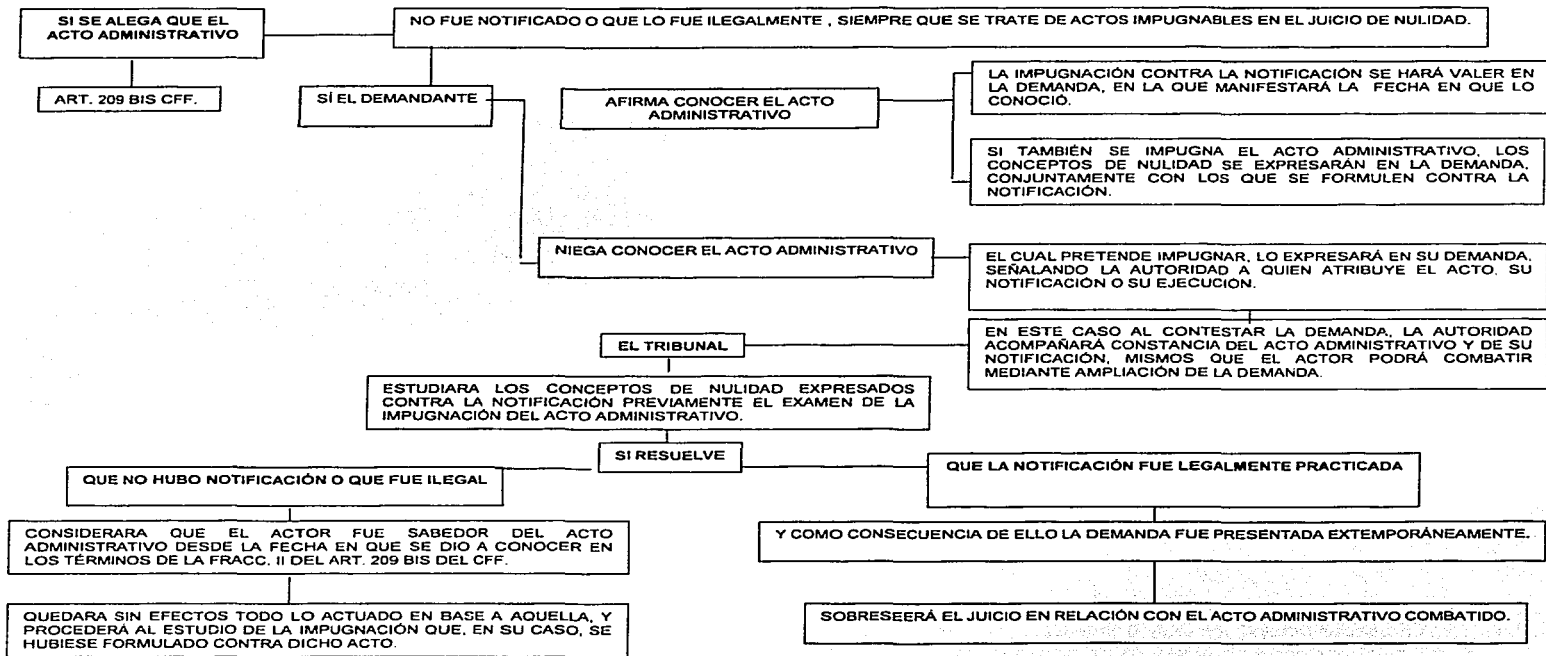
fracción I, establece como supuesto el que es factible impugnar la legalidad de las notificaciones de los actos administrativos, precepto que dice: "I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció. ..."; por ende es obligación de la Sala Fiscal estudiar los conceptos de anulación relacionados con la diligencia de notificación propiamente dicha, antes de determinar que la notificación es legal para efectos de sobreseer el juicio ante la extemporaneidad en la presentación de la demanda, pues para presumir la legalidad de una notificación deben resultar infundadas todas y cada una de las alegaciones que en su contra se realicen, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción III del artículo en comento; y sólo en el supuesto de que la Sala Fiscal resuelva que la notificación fue practicada legalmente estará en aptitud de decretar el sobreseimiento del juicio de nulidad interpuesto, ante la extemporaneidad en la presentación de la demanda."⁹⁹

d) Si resuelve que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello, la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio.

Para entender el mecanismo que se lleva a cabo para la impugnación de la notificación de actos administrativos, hemos elaborado el cuadro no. 4.2..

⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 1086

CUADRO No. 4.2.
REGLAS A OBSERVAR EN LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE ACTOS NO NOTIFICADOS O ILEGALMENTE NOTIFICADOS



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Como se puede observar, este mecanismo es muy similar al que está establecido para los recursos administrativos, previstos en el artículo 129 del mismo ordenamiento, por lo que, al igual que en estos mecanismos, consideramos que las reformas que se han realizado a través de diferentes épocas hicieron que sea un medio eficaz y expedito para la impugnación de la notificación.

4.2. Propuesta

4.2.1. En el recurso administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Hemos elogiado las reformas elaboradas en los mecanismos de impugnación de la notificación reguladas en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo, hay ciertas salvedades que a continuación analizaremos y expondremos, mismas, que lejos de considerar que dejen en estado de indefensión al administrado, crean inseguridad jurídica.

En primer término la impugnación de la notificación a que hace referencia el artículo 129, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que a la letra dice:

"Artículo 129 .- (...) En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo."¹⁰⁰

¹⁰⁰ Artículo 129, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, p. 189.



Establece que la impugnación de la notificación efectuada por "autoridad fiscal" en el caso de actos regulados por otras "leyes federales", se hará mediante recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por dicho artículo. Sin embargo, la crítica al respecto, desde nuestro punto de vista, es que se haga referencia tan sólo a autoridades fiscales, puesto que cabría una precisión de vocabulario, señalándose a las *autoridades administrativas*, dentro de las cuales se encuentran las fiscales, ya que, no todas las autoridades fiscales son administrativas y las autoridades administrativas, sí incluyen a las fiscales.

Asimismo, el que no puede hacerse referencia a "cualquier ley federal", porque se crearía un conflicto de leyes, ya que no es materia del Código Fiscal de la Federación ser supletorio o complementario de "cualquier ley federal". Afortunadamente este problema quedó resuelto desde el 10 de junio de 1995, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que cuenta con una impugnación a las notificaciones con reglas similares a las del Código Fiscal de la Federación, que sí aplica a la mayoría de las leyes administrativas federales.

Además, el hecho de que se refiera a actos regulados por otras leyes federales, abre la posibilidad de que sea factible acceder a este mecanismo, para impugnar la notificación efectuada por autoridad administrativa.

También resulta oportuno destacar que en el supuesto de que el particular desconozca el acto administrativo, lo mismo lo lleve a la imposibilidad práctica de determinar el recurso administrativo que en su caso resultaría oportuno interponer, con los inconvenientes a que ésta conlleva,

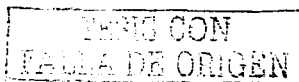
HECHO CON
LA DE ORIGEN

máxime si resulta obligatorio agotar dicho medio de defensa, antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este inconveniente se suscitó en la Segunda Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entonces Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del juicio 6822/93, en el que se controvertía, tanto la legalidad de una multa administrativa impuesta por la Procuraduría Federal del Consumidor por violación a diversas disposiciones fiscales federales, así como en contra de su notificación; ante lo cual al dar contestación la autoridad demandada, planteaba la improcedencia del juicio, argumentando que la actora debió interponer el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, que es obligatoria.

Por lo cual, después estudiar la causal de improcedencia reclamada, la Sala resolvió que dicha causal era infundada, toda vez que el recurso previsto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, se debe interponer ante el superior jerárquico de la autoridad emisora de dicho acto, además, la actora tuvo conocimiento de la resolución impugnada a través de un mandamiento de ejecución, en el cual se le imponía una multa administrativa y no especificaba qué autoridad lo había emitido, sólo expresaba "Procuraduría Federal del Consumidor", por lo que se entendió que sería el titular de la misma y dado que dicha Procuraduría no tiene autoridad inmediata superior, si se hubiese interpuesto el recurso, antes que el juicio de nulidad, habría asumido el carácter de improcedente.

Como hemos expuesto, el hecho de que no se notifique un acto administrativo, deja al administrado en estado de indefensión, pero crea inseguridad jurídica, el hecho de que éste no sepa qué medio de defensa

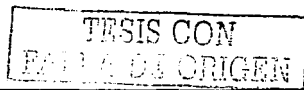


debe interponer para la impugnación de su notificación, esto se debe a la diversa regulación de los medios de defensa, por lo que nosotros consideramos que además del estado de indefensión, existe inseguridad jurídica, en otras palabras, si no se notifica un acto administrativo, cómo es posible que el contribuyente sepa si existe o no un recurso y si éste es optativo u obligatorio; ante qué autoridad se debe interponer y qué término tiene para recurrirlo; por lo que nosotros proponemos que, cuando el administrado desconozca el acto administrativo que le cause agravio, aun cuando pudiera existir un recurso obligatorio para su impugnación, el mismo no sea obligatorio para que pueda acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir tanto el acto administrativo, como su notificación.

Por lo anterior, se hace necesaria la propuesta de modificación al texto del artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, último párrafo, en los términos siguientes: (...) *En el caso de actos regulados por otras leyes fiscales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades administrativas se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo previsto por este artículo.*

4.2.2. En el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Como ya se ha hecho mención, el procedimiento para impugnar las notificaciones en el juicio de nulidad regulado en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, es el mismo que se encuentra contemplado en el artículo 129 del mismo ordenamiento, con la salvedad de que se trate de actos administrativos impugnables en el juicio contencioso administrativo,



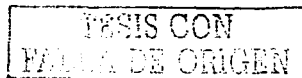
regulado en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, a nuestra consideración, el artículo 209 bis del multicitado Código Fiscal de la Federación, presenta una contradicción en el texto de su primer párrafo, con el segundo párrafo de su fracción I, toda vez el primer párrafo de dicho artículo que se impugna, señala: "el acto administrativo que no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo", mientras que el segundo párrafo de la fracción I, señala que "En caso de que también impugne el acto administrativo..."; siendo que este artículo rige el juicio contencioso administrativo, por lo que se impugna forzosamente el acto administrativo, independientemente de la notificación.

Por lo tanto, se propone cambiar el texto del segundo párrafo de la fracción I del mencionado artículo, quitando la parte en la que menciona "En caso de que también impugne el acto administrativo..." y, únicamente dejar el resto del párrafo que dice: "los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación"¹⁰¹.

En el juicio contencioso administrativo, la impugnación de la notificación se encuentra regulada en el artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación; como se analizó en el recurso de revocación, el hecho de que no se notifique un acto administrativo, deja al administrado en estado de indefensión, pero crea inseguridad jurídica, el hecho de que éste no sepa qué medio de defensa debe interponer para la impugnación de su notificación,

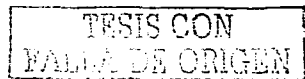
¹⁰¹ Artículo 209 bis, primer párrafo y segundo párrafo de la fracción I del Código Fiscal de la Federación, p. 289.



esto se debe a la diversidad de regulación de los medios de defensa, por lo que nosotros consideramos que además del estado de indefensión, existe inseguridad jurídica, en otras palabras, si no se notifica un acto administrativo, cómo es posible que el contribuyente sepa si existe o no un recurso y si éste es optativo u obligatorio; ante qué autoridad se debe interponer y qué término tiene para recurrirlo; por lo que nosotros proponemos que, cuando el administrado desconozca el acto administrativo que le cause agravio, aun cuando pudiera existir un recurso obligatorio para su impugnación, el mismo no sea obligatorio para que pueda acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a controvertir tanto el acto administrativo, como su notificación. Por tanto, una reforma en el sentido propuesto, se hace necesaria.

Para fundamentar lo anterior, a continuación se transcribe la jurisprudencia siguiente:

“ACTO ADMINISTRATIVO NO NOTIFICADO O NOTIFICADO ILEGALMENTE. ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN CON VIGENCIA A PARTIR DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE. De una sana interpretación del artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de mil novecientos noventa y nueve, se debe entender que cuando el quejoso alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, son aplicables las reglas que dicho precepto dispone y la contenida en la fracción II señala claramente que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, de manera que en este caso, al contestar la demanda la autoridad correspondiente



deberá exhibir constancia del acto administrativo y de su notificación, mismo que el actor tendrá oportunidad de combatir mediante la ampliación de la demanda, sin que para lo anterior sea óbice lo dispuesto en el numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que el mismo se refiere a los supuestos en los cuales dicho tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las autoridades administrativas fiscales, dado que el artículo 209 bis es categórico en señalar, en su fracción II, que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo indicará en su escrito de demanda, señalando a quién atribuye el acto impugnado, sin que sea necesario (pues dicho precepto no lo exige) que aporte elemento alguno sobre la posible existencia del acto de autoridad y así verificar si dicho acto puede o no impugnarse ante la autoridad responsable, habida cuenta que el artículo en comento, como antes se señaló, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento no exige tal requisito por parte del accionante, en virtud de que para estar en condiciones de calificar si el acto administrativo que se combate existe y es de los impugnables ante la autoridad responsable, se debe estar hasta la contestación que formule al escrito de demanda la autoridad o autoridades demandadas, mas no antes, toda vez que por lógica jurídica es entendible que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, se encuentra imposibilitado para aportar elemento de prueba alguno que permita determinar, en un primer análisis, la posible existencia del acto administrativo, por lo que no se puede actualizar la causal de improcedencia que establece el artículo 202, fracción XI del Código Fiscal de la Federación, en razón de que el citado 209 bis, fracción II, constituye una excepción a la regla contenida en el artículo 209, fracción III, del mismo ordenamiento legal, es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

decir, exime al actor de la obligación de adjuntar a la demanda el documento en que conste el acto impugnado.¹⁰²

Por último, aunque no ha sido tema de esta tesis el analizar la queja en el procedimiento contencioso administrativo, es importante señalar, que por ser el de la impugnación de la notificación del acto administrativo regulado en el Código Fiscal de la Federación, según el artículo 239-B, al ser la queja un medio de impugnación que procede:

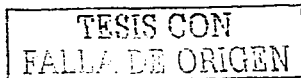
ARTÍCULO 239-B.- "En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja en los siguiente casos:

- a) Contra la resolución o acto administrativo que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.(...)"¹⁰³

Como se desprende de lo anterior, la queja contemplada en el artículo señalado, es una instancia que no tiene naturaleza de recurso, porque su objetivo es lograr el debido cumplimiento de la sentencia y la modificación de

¹⁰² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p. 924

¹⁰³ Artículo 239-B, fracción I del Código Fiscal de la Federación, p. 248.

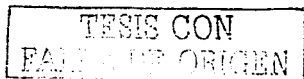


la resolución emitida por la autoridad, que haya sido dictada en exceso o defecto de aquella, es decir, se impugna a través de la queja, un acto administrativo dictado en cumplimiento a una sentencia o resolución emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que no fue cumplimentada, o que lo fue en exceso o defecto de aquella.

La fracción II del artículo 239-B del mismo ordenamiento, señala que "Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca", con excepción del supuesto previsto en el inciso b), antes transcrito, el cual señala que se podrá interponer queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho, como lo señala el mismo artículo.

Con lo anterior, consideramos que el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, al no señalar un procedimiento para impugnar la notificación del acto que provoca la queja, crea inseguridad jurídica, por lo que debería señalarse en el mismo, que en dicho caso, se estará al procedimiento señalado en el artículo 209 bis del mismo ordenamiento fiscal, como se desprende de la siguiente tesis emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES CONTROVERTIDA EN LA INSTANCIA DE QUEJA.- ES APLICABLE POR ANALOGÍA EL ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- Dado que en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, que regula la instancia de queja, no se establece una mecánica específica para controvertir la legalidad de la notificación del acto que la provoca, resulta aplicable por analogía el



artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, toda vez que las normas que integran el Título Sexto de dicho Código, que rigen al procedimiento contencioso administrativo, dentro del cual se ubican estos preceptos, deben ser interpretadas de manera armónica, siguiendo los principios jurídicos de "economía procesal" y "seguridad jurídica", aplicando la mecánica establecida en el citado artículo 209 Bis del Código Fiscal de la Federación, para que el quejoso tenga a su alcance la posibilidad de controvertir tanto el acto materia de la queja, como la legalidad de su notificación, lo cual redundará en una expedita administración de justicia."¹⁰⁴

¹⁰⁴ Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tesis: IV-P-2aS-109, R.T.F.F. Año II, No. 10, Mayo 1999, Precedente Cuarta Época, Segunda Sección Materia: PROCESAL (QUEJA), p. 116, p. 116.



CONCLUSIONES

SE ENCONTRA
FALLA EN EL ORDEN

Los actos jurídicos son aquellos que se realizan por medio de la manifestación externa de la voluntad humana, misma que puede ser unilateral o bilateral, y que tienden a producir consecuencias de derecho.

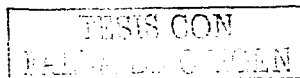
Son hechos jurídicos aquellos en los que no interviene la voluntad ni en la realización del acontecimiento ni en las consecuencias jurídicas pero pese a ello se producen.

El acto administrativo desde un punto de vista formal es aquel que dicta un funcionario administrativo en cumplimiento de sus funciones, siendo sus elementos:

- a. Sujeto
- b. Manifestación de la voluntad
- c. Forma

Las notificaciones son un medio de comunicación entre la autoridad y el contribuyente, por el que se le da a conocer a éste el acto administrativo emanado de aquella, además de que constituye un requisito de eficacia para que el acto administrativo sea legal.

El efecto de las notificaciones viene a ser justamente el hecho de que el acto administrativo nazca a la vida jurídica, surtiendo todas las consecuencias jurídicas para lo que fue creado.



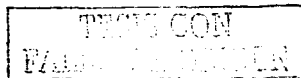
El Código Fiscal de la Federación contempla las siguientes formas de notificación:

- a. Personal
- b. Por correo certificado con acuse de recibo
- c. Por estrados
- d. Por edictos

El recurso administrativo es un medio de defensa del que dispone el administrado a fin de defender sus derechos o intereses. La autoridad revisará dicho recurso a efecto de revocarlo, anularlo, reformarlo o en su caso confirmarlo.

La negativa ficta se configura con el transcurso de tres meses después de que el administrado haya interpuesto alguna instancia, sin que esta haya sido notificada, debiéndose considerar que la autoridad lo resolvió de manera negativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que actualmente se encuentra compuesto por una Sala Superior y Salas Regionales. El territorio nacional, se ha dividido en regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación conforme a los requerimientos de administración de justicia y cargas de trabajo. Asimismo, en cada una de las regiones habrá el número de Salas que señale el Pleno de la Sala Superior mediante acuerdo.



Los medios de impugnación de los actos administrativos han ido evolucionando a través del tiempo, de esta manera tenemos el Código de 1967, el de 1982 y las reformas al mismo de 1988.

Los mecanismos de impugnación de la notificación del acto administrativo se deben hacer valer en el recurso administrativo si el mismo es obligatorio, o en el juicio de nulidad si se opta por éste.

En lo que respecta al artículo 129 último párrafo, debe realizarse una precisión de vocabulario, ya que en el mismo se establece que la impugnación de la notificación efectuada por Autoridad Fiscal en los actos regulados por otras leyes fiscales se harán mediante recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes.

Desde nuestro punto de vista, lo anterior puede llevar a la confusión, pues no todas las notificaciones a que se refiere este último párrafo son efectuadas por Autoridades Fiscales, más bien debería decir Autoridades Administrativas, ya que la materia fiscal se desprende de la administrativa, por lo que no se limitaría únicamente lo fiscal.

Cuando el administrado desconozca el acto administrativo que le cause agravio, aun cuando pudiera existir un recurso obligatorio para su impugnación, el mismo no sea obligatorio para que pueda acudir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a controvertir tanto el acto administrativo, como su notificación, por lo que se hace necesaria la modificación en ese sentido, al artículo 129 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El hecho de que no se notifique un acto administrativo, deja al administrado en estado de indefensión, por lo que crea inseguridad jurídica el hecho de que éste no sepa qué medio de defensa debe interponer para la impugnación de su notificación, esto se debe a la diversa regulación de los medios de defensa, por lo que nosotros consideramos que además del estado de indefensión, existe inseguridad jurídica.

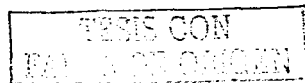
Asimismo, consideramos que se hace necesaria la modificación al artículo 209 bis del multicitado Código Fiscal de la Federación, toda vez que presenta una contradicción en el texto de su primer párrafo, con el segundo párrafo de su fracción I; por lo que se propone cambiar el texto del segundo párrafo de la fracción I del mencionado artículo, quitando la parte en la que menciona "En caso de que también impugne el acto administrativo..." y, únicamente dejar el resto del párrafo que dice: "los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación"

Por último, consideramos que el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, al no señalar un procedimiento para impugnar la notificación del acto que provoca la queja, crea inseguridad jurídica, por lo que debería señalarse en el mismo, que en dicho caso, se estará al procedimiento señalado en el artículo 209 bis del mismo ordenamiento fiscal.

En conclusión, consideramos que deben llevarse a cabo las reformas propuestas a los preceptos antes citados, con el fin de conservar los principios jurídicos de "economía procesal" y "seguridad jurídica" en lo estipulado por el Código Fiscal de la Federación, para que, en el caso que nos ocupa, el administrado tenga a su alcance la posibilidad de controvertir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto el acto que le causa agravio, como la legalidad de su notificación, lo cual redunde en una expedita administración de justicia.



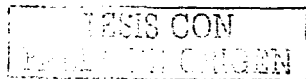
BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
EVALUACIÓN DE ORIGEN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cd-rom, México 2001, Compilación de Leyes Federales, Informática Jurídica.
2. Código Fiscal de la Federación, Código Fiscal de la Federación con correlaciones 2002, Ed. Dofiscal Editores 1598 pp.
3. Diario Oficial de la Federación del 19 de Enero de 1967.
4. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Código Fiscal de la Federación con correlaciones 2002, Ed. Dofiscal Editores 1598 pp.
5. Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, Código Fiscal de la Federación con correlaciones 2002, Ed. Dofiscal Editores 1598 pp.
6. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia de la Segunda Sala, compilación de 1917-1975, 357 pp.
7. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 63 Tercera Parte, 68 pp.
8. Tesis aislada que se desprende de la Sentencia del juicio 14422/92 del 17 de Agosto de 1993.
9. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Tesis: IV-P-2aS-109, R.T.F.F. Año II. No. 10. Mayo 1999, Precedente Cuarta Época, Segunda Sección Materia: PROCESAL (QUEJA), p. 116, p. 116.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. México, Ed. UNAM, 398 pp.
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1989, 7ª. Ed., 468 pp.
3. DE LA GARZA, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, 1981, 924 pp.
4. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo. México, Ed. Limusa, 1986, 189 pp.
5. DIAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, Medios de Defensa Fiscal, Ed. Porrúa, 1999, 89 pp.
6. Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid, Ed. Espasa-Calpe, S.A., Tomo 17, 1979, 589 pp.
7. Diccionario Jurídico OMEBA, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica, Tomo VIII, 1960, 542 pp.
8. Enciclopedia Jurídica OMEBA, Buenos Aires, Argentina, Ed. Bibliográfica, Tomo IX, 1960, 621pp.
9. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, Comentarios y Anotaciones al Código Fiscal de la Federación, Ed. SICCO, 2000, 432 pp.
10. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio de Derecho. 41ª ed., México, Ed. Porrúa, 1990, 498 pp.
11. KAYE, J. Dionisio, Derecho Procesal Fiscal, México, Ed. Themis, 1999, 239 pp.
12. LERDO DE TEJADA, Francisco, Código Fiscal de la Federación Comentado y Anotado. México, Ed. IEE, S.A., 1977, 432 pp.
13. LERDO DE TEJADA, Francisco, Ensayos de Derecho Tributario, México, Ed. Jus, S.A., 1975, 215 pp.
14. MARIA DIEZ, Manuel, El Acto Administrativo. Buenos Aires, Ed. Argentina, S.A., 1961, 296 pp.



15. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, La Negativa Ficta, Conferencia ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 1996, 31 pp.
16. MAURINO, Luis Alberto, Notificaciones Procesales. Buenos Aires Argentina, Ed. Astrea, 1990, 159 pp.
17. DE ALBA ALCÁNTARA, María Luisa, Secretaria de Acuerdos de Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Entrevista directa realizada el 14 de diciembre del 2002 en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
18. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda Época, Año IV, Número 20, Agosto de 1981, 25 pp.
19. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año I, Número 5, 1988, 19 pp.
20. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año I, Número 5, 1988, 38 pp.
21. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año I, Número 9, 1988, 42 pp.
22. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año II, Número 16, 1989, 32 pp.
23. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Época, Año II, Número 20, 1989, 28 pp.
24. SANTOFIMIO G., Jaime Orlando, El Acto Administrativo. Procedimiento, eficacia y validez. México, Ed. UNAM, 1988, 218 pp.
25. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Tomo XI, Febrero de 2000, Tesis VI.A.42 A, 1086 pp.
26. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Octava Época Instancia: Segundo Tribunal Colegiados del Tercer Circuito, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, 496 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

27. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IX, Enero de 1992, 238 pp.
28. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 2ª ed., México, Porrúa, 1961, 387 pp.
29. SERRA, ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1959, 398 pp.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN