



Universidad Nacional Autónoma de México

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLAN”

**LA NULIDAD DE NOTIFICACIONES
EN MATERIA FISCAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

MARIA JUANA LOPEZ BRIONES

MEXICO, D. F.



1985



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.	Concepto	5
2.	Su naturaleza jurídica	11
3.	Diversos recursos en la Legislación Mexicana	19
4.	Recurso de Nulidad de Notificaciones	26

CAPITULO SEGUNDO

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1.	Antecedentes	52
2.	Concepto	76
3.	Naturaleza jurídica	94
4.	Nulidad de Notificaciones (incidente)	104

CAPITULO TERCERO

LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

1.	Las notificaciones, concepto	108
2.	Requisitos o medios de practicar las notificaciones	120

3.	El concepto de Domicilio en materia fiscal	152
4.	Las notificaciones personales, por conducto de apoderados o por terceros autorizados	161
5.	Formas de practicar las notificaciones en caso de ausencia del interesado	170
6.	Distinción entre las que se practican en la fase oficiosa del procedimiento tributario y en la fase contenciosa del mismo	173

CAPITULO CUARTO

LA TUTELA DE LAS GARANTIAS DE AUDIENCIA Y DE LEGALIDAD POR MEDIO DEL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES Y DE LA NULIDAD DE ACTUACIONES

1.	Garantía de Audiencia	178
2.	Garantía de Legalidad	195

CONCLUSIONES	235
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	242
--------------	-----

INTRODUCCION

En la práctica procesal fiscal, las notificaciones adquieren gran importancia debido al formalismo que existe en nuestro sistema jurídico. En este compendio pretendo dar respuestas a las interrogantes que se me han presentado tanto en los procedimientos administrativos, así como en la instrucción del juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En el primer capítulo haremos un estudio de uno de los medios de defensa con que cuenta un gobernado cuando es afectado en su esfera jurídica y que son los recursos administrativos, de los cuales analizaremos su concepto, su naturaleza jurídica, así como veremos algunos de los recursos administrativos que se encuentran en la legislación mexicana, finalizando con el recurso de nulidad de notificaciones previsto en el Código Fiscal de la Federación, el cual será objeto de un estudio exhaustivo por ser materia del presente trabajo.

En el segundo capítulo haré mención en forma general de los conceptos de proceso y procedimiento, analizaremos el concepto del proceso contencioso administrativo, así como sus antecedentes, su naturaleza jurídica y el incidente de nulidad de notificaciones, así como la nulidad de actuaciones.

Posteriormente, en el capítulo tercero se hará un somero estudio de los medios de comunicación procesal en los procedimientos administrativos, así como en el contencioso administrativo, procediendo a clasificar los distintos medios de comunicación contenidos en el Código Fiscal de la Federación vigente, así como las diferentes formas de comunicar haciendo una distinción de las notificaciones hechas durante la fase oficiosa del procedimiento administrativo, así como en la fase contenciosa del mismo, y citaré algunos criterios que se han emitido al respecto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

En el capítulo cuarto, se analizará la tutela de las garantías de audiencia y legalidad por medio del recurso de nulidad de notificaciones y el incidente

de nulidad de notificaciones, así como aspectos constitucionales de las notificaciones, así como los medios legales que pueden ser utilizados por las partes para inconformarse en el supuesto de que una notificación se haya practicado en forma ilegal.

Es pues, modesto el presente trabajo, pero animado por la firme convicción y clara conciencia de que es obligación de todo estudiante del Derecho cooperar en la medida de sus posibilidades, a la estructuración y perfeccionamiento de la doctrina jurídica mexicana.

CAPITULO PRIMERO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- SUMARIO:
- A) CONCEPTO
 - B) SU NATURALEZA JURIDICA
 - C) DIVERSOS RECURSOS EN LA LEGISLACION MEXICANA
 - D) RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

A) CONCEPTO

La actividad financiera del Estado consta de tres etapas: la obtención de sus ingresos, la administración de los mismos y su posterior erogación. El primero de tales procedimientos, es decir, la obtención de ingresos está regulada en parte por el Derecho Fiscal, dentro del cual tiene importancia fundamental la comunicación de las resoluciones administrativas de naturaleza fiscal a los particulares.

Una vez que ha sido determinada y liquidada una obligación fiscal, para su cobro el Estado hará la comunicación correspondiente al contribuyente (obligación de dar).

A la vez, el Estado puede llevar a cabo la comunicación de resoluciones diversas, que no impliquen el surgimiento de una obligación fiscal principal, pero que sí impliquen el cumplimiento de obligaciones de hacer o de permitir, incluidas dentro de lo que se conoce como Derecho Fiscal Administrativo.⁽¹⁾ Como -

(1) GARZA, Sergio de la
Derecho Mexicano Financiero. Edit. Porrúa México.
12a. Edic. págs. 5, 6, 7.

ejemplo de este tipo de obligaciones, podemos mencionar las obligaciones de presentar declaraciones de acuerdo a las disposiciones fiscales y/o obligaciones de tolerar tales como la de permitir una visita domiciliaria.

Desde luego sería utópico pensar que estas comunicaciones serán practicadas siempre con las formalidades establecidas por los distintos ordenamientos de naturaleza adjetiva como son el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, etc.

Para el efecto de tutelar la garantía de audiencia y de legalidad, el legislador ha establecido distintas defensas jurídicas para los particulares.

La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad; sin embargo, en ocasiones no cumple con los requisitos, ya no por inexacta aplicación de la ley; ya por la indebidamente interpretación de la misma o incluso, por arbitrariedades. Ante esta realidad, ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que estén al alcance del particular afectado para combatirlos.

El objeto de estudio del presente trabajo implica, por razón de método, el estudio en primer término del Recurso Administrativo, institución de la cual se ñalaremos su concepto, su naturaleza jurídica y haremos una breve referencia de los diversos recursos previstos en la Legislación Mexicana. Todo ello como punto de partida del estudio de la tutela de las garantías de seguridad jurídica, a través de la nulidad de notificaciones en materia fiscal. Se hará por razones obvias, una mención especial con respecto del Recurso de Nulidad de Notificaciones.

Sin más preámbulos, procederemos a llevar a cabo el análisis jurídico que comentamos.

Tanto en la doctrina mexicana como en la extranjera, se han emitido diversas definiciones del Recurso Administrativo. Así encontramos que Andrés Serra Rojas,⁽²⁾ lo define como sigue:

(2) SERRA ROJAS, Andrés.
Derecho Administrativo, Edit. Porrúa México, 1977.
Como II. págs. 447-478.

"...una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme..."

A su vez Gabino Fraga,⁽³⁾ define esta defensa como:

"...un medio legal de 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".

(3) FRAGA, Gabino.
Derecho Administrativo. Edit. Porrúa México, 1981.
21a. Edic. págs. 435-436.

El Lic. Carrillo Flores,⁽⁴⁾ por su parte lo concibe así:

"La posibilidad de que un particular impugne ante la autoridad administrativa, una decisión con el derecho de que la autoridad ante quien se dirige emita una nueva resolución sobre el fondo del asunto".

Porrás y López, Armando,⁽⁵⁾ lo define de la siguiente manera:

"Son medios jurídicos idóneos para - la defensa de los intereses de los perjudicados frente a las resoluciones que cuiden o desconozcan".

(4) CARRILLO FLORES, Antonio.
La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública. Edit. Porrúa 1939.
págs. 110, 111 y 112.

(5) PORRAS Y LOPEZ, Armando.
Derecho Procesal Fiscal. Textos Universitarios.
México 1969, 1a. Edic. pág. 152.

Gonzalo Armienta Calderón,⁽⁶⁾ lo define de esta manera:

"...el recurso en el ámbito de Derecho Procesal es un medio de impugnación - que la ley ha cóncedido a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional en su caso, su modificación o revocación".

Tomando como base las definiciones mencionadas anteriormente podemos concluir que el Recurso Administrativo será; el medio de defensa a través del cual, las partes que intervienen en un procedimiento administrativo determinado, pueden solicitar de la Autoridad Administrativa que conozca del mismo, o de su superior jerárquico, la revisión de una resolución que les pare perjuicio a efecto de que la revoque, modifique o anule, dicho de otra manera, podemos decir que el Recurso Administrativo es un medio de defensa del

(6) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo.
El Proceso Tributario en México. Edit. Textos
Universitarios. México 1977, 1a. Edic. pág. 301.

que disponen las partes en un procedimiento, cuando éstas se ven afectadas en sus derechos o intereses - por un acto autoritario emitido por la Administración Pública que hace posible que se actualicen las garantías de seguridad jurídica, especialmente las de Audiencia y Legalidad, mediante el cual la propia Autoridad Administrativa que lo emitió o su superior jerárquico, lo revocará, modificará o anulará. Es de destacar que esta defensa será el punto de partida en el ejercicio de la garantía de audiencia de un particular en contra de actos de autoridades Fiscales Administrativas, los cuales no pueden ser objeto de impugnación directa ante organismos judiciales.

B) NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Respecto a la naturaleza jurídica del Recurso Administrativo debemos destacar en principio que la doctrina sostiene dos tesis que se contraponen: una de ellas sostiene que el Recurso Administrativo es un acto administrativo de naturaleza jurisdiccional, mientras que otros autores sostienen que será un acto esencialmente administrativo.

Por su parte Andrés Serra Rojas,⁽⁷⁾ nos dice:

"...que se han elaborado dos opiniones para determinar la naturaleza del acto que decide el recurso:

- a) La primera opinión afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional; y
- b) La segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo.

Y, afirma categóricamente que los Recursos Administrativos son de naturaleza administrativa sin que se confundan con los recurrentes, sino una mera revisión de un acto administrativo que la propia autoridad administrativa o un superior jerárquico a ella la obligue a emitir un nuevo acto, no una sentencia o a ratificar el anterior, a diferencia de la impugnación Contenciosa Administrativa que demanda además del particular y la administración la presencia de un juzgador.

Añade el citado autor que en los Recursos Administrativos:

(7) SERRA ROJAS, Andrés.
opp. ct. pág. 500.

- a) No hay controversia entre la administración y el particular recurrente, sino una mera revisión de un acto administrativo que la propia Autoridad Administrativa o un superior jerárquico de ella, que la obliga a emitir un nuevo acto administrativo -no una sentencia-, o a ratificar el anterior; a diferencia de la impugnación administrativa que demanda, además del particular y la administración la presencia de un juzgador.
- b) Los Recursos Administrativos necesariamente no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales. Es típico de la administración encontrar -sus propios y originales caminos para -desenvolverse. Los problemas jurídicos se complican innecesariamente cuando se confunden las jurisdicciones.
- c) La irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el caso a estudio - que pone fin a un recurso, son propias

de numerosos actos administrativos, la ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo y la que al final de cuentas, debe resolver su estructura definitiva".

Por otra parte Gabino Fraga,⁽⁸⁾ considera que:

"...el estudio de la naturaleza del Recurso Administrativo hace surgir la cuestión de si la Autoridad Administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo".

En pro de la primera opinión señala las siguientes razones:

En primer término, existe controversia entre el particular y la administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a la controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

(8) FRAGA, Gabino.
opp. ct. págs. 437 y 438.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, etc.

Y por último, en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa puede optar por reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial (Recurso de revocación, Art. 117 Código Fiscal de la Federación), lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto a que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

En cuanto a la opinión contraria, sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa, aporta también un buen número de razones a su favor. Desde luego, afirma que en el Recurso Administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular.

Ahora bien, ésto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa dentro de la cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular.

Se sostiene en segundo término, que la similitud del procedimiento del Recurso Administrativo con el Procedimiento Judicial no es bastante para concluir que por medio de aquel se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

Y por último, que la ley establezca como paralelos el Recurso Administrativo y el Judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza, ya que en el Recurso Administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

Estimamos que podría esgrimirse todavía más razones en favor y en contra de ambas opiniones. Sin embargo, nos parecen más fundados los argumentos aducidos por los autores que sostienen que el Recurso Admi

nistrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera, como se acaba de indicar, que no hay una autoridad distinta a las partes que resuelva la controversia.

Por nuestra parte, sostenemos que la naturaleza jurídica del Recurso Administrativo será de la de un procedimiento administrativo recogiendo el concepto que de esta institución nos dá Miguel Acosta Romero,⁽⁹⁾ quien lo define como sigue:

"Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto".

Sostenemos lo anterior, por los siguientes motivos:

1. El Acto Administrativo en forma de crédito fiscal que causa un agravio al gobernado, ya tiene existencia jurídica.
2. Dicho acto será sujeto al procedimiento administrativo en el cual, la autoridad que lo -

(9) ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1983. 5a. Edic. pág. 419.

emitió o su superior jerárquico, lo someterán a uno de los poderes que implica el vínculo jurídico de la jerarquía en materia administrativa como lo es el poder de revisión, que según el autor en comentario:

"...es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores".

3. El ejercicio del poder de revisión implicaría que en caso de encontrarse faltas en el acto administrativo a revisión, se pudiera éste revocar, modificar, confirmar o anular.

Concluyéndose de lo expuesto que el Recurso Administrativo no puede ser considerado como un acto administrativo, pues es dicho acto el que está sujeto a un procedimiento, a través del cual se modificará, revocará o extinguirá, como ya se indicó; y tampoco podrá concluirse que su naturaleza jurídica es la de un proceso por no existir en el caso controversia entre partes ni órgano jurisdiccional que lo resuelva.

Como consecuencia de lo expuesto, no existe una verdadera controversia cuando se interpone un recurso administrativo, pues no se puede afirmar que en ese momento sean contradictorias las pretensiones de la Administración Pública con las del particular.

C) DIVERSOS RECURSOS EN LA LEGISLACION MEXICANA

Dentro de la legislación mexicana, en materia fiscal, existen diversos recursos que pueden hacerse valer en contra de un tributo, sus accesorios, o de los procedimientos de su notificación o cobro.

Así tenemos que en el Código Fiscal de la Federación vigente, dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo, se establecen los siguientes recursos de acuerdo a lo establecido en el Art. 116 del mencionado ordenamiento legal:

- a) Recurso de Revocación, Art. 117.
- b) Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, Art. 118.
- c) Recurso de Nulidad de Notificaciones, Art. 119.

A continuación haremos un breve análisis de los recursos mencionados anteriormente:

a) RECURSO DE REVOCACION. El Art. 117 del Código Fiscal de la Federación en su texto nos dice que éste procederá contra las resoluciones definitivas que:

I. Determinen contribuciones y accesorios.

II. Nieguen la devolución de cantidades que proceden conforme a la ley, y

III. Dicten las autoridades aduaneras.

La interposición de este recurso será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación; los demás recursos que hemos mencionado deberán agotarse previamente a la promoción del juicio de nulidad ante dicho tribunal.

El interesado deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos. Si la resolución dicta-

da al recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo. Asimismo se establecen como reglas generales para la interposición de este recurso las siguientes:

1. El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación del mismo. Si el particular tiene su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad que lo emitió, el escrito podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, y se tendrá como fecha de presentación del escrito, la del día en que deposite en la oficina de correos.
2. Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales deberá estar firmada por el interesado o quien esté legalmente autorizado,

este requisito es indispensable en todos los recursos.

3. Debe constar por escrito.
4. Debe tener el nombre, denominación social o razón social y el domicilio fiscal manifestado al registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad.
5. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.
6. El acto que se impugna.
7. Los agravios que cause el acto impugnado.
8. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
9. Los documentos que acrediten su personalidad, cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.
10. El documento en que conste el acto impugnado.

11. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare, bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo, o se trate de una resolución negativa ficta.

b) RECURSO DE OPOSICION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION. Este recurso procederá contra los actos que:

I. Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos y gastos de ejecución.

II. Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se haya ajustado a la ley.

III. Afecten al interés jurídico de terceros, en los casos en que el tercero afirme ser propietario de los bienes o negociaciones o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer este recurso y el tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales.

El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución se hará valer ante la oficina ejecutora y no podrá discutirse en el mismo la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito fiscal. Cuando el recurso de oposición al procedimiento administrativo de Ejecución de interponga porque éste no se ajuste a la ley, las violaciones cometidas antes de la etapa del remate, solo podrán hacerse valer hasta el momento de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acta en que conste la diligencia de embargo.

Los requisitos que deberá contener el escrito de interposición son los siguientes:

1. Deberá de ir firmado por el interesado o quien esté legalmente autorizado.
2. Constar por escrito.
3. El nombre, denominación social y el domicilio fiscal, para efectos de establecer la competencia de la autoridad.
4. Señalar la autoridad a que se dirige.
5. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para ello.
6. El acto que se impugna.
7. Los agravios que causa el acto impugnado.
8. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
9. Los documentos que acrediten su personalidad, cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

10. El documento en que conste el acto impugnado.
11. Constancia de notificación del mismo, excepto cuando el promovente declare, bajo protesta de decir verdad, que no recibió constancia o cuando la notificación se haya hecho por correo certificado con acuse de recibo.

c) EL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Este recurso procederá en contra de las notificaciones que se hagan en contravención de disposiciones legales.

Podemos decir que una notificación será ilegal cuando ésta carezca de los requisitos legales que debe reunir para llevarse a cabo, algunos de los requisitos pueden ser que la notificación no se haya entendido con el interesado ni con su representante legal, sino con persona distinta y que para ésto ya haya mediado previo citatorio, por lo que con esta situación se dejaría en estado de indefensión a la persona a quien fuera dirigida la notificación, que ésta se haya hecho en un domicilio distinto al que se haya señalado para oír y recibir notificaciones, o que la reso

lución que se pretende hacer del conocimiento del interesado se haya dejado incompleta o faltándole algún anexo, etc.

Es en estos momentos cuando el particular afectado por esta irregular comunicación puede hacer valer el recurso de nulidad de notificaciones, para el efecto de que se comprueba si la misma se ajustó o no a las disposiciones legales que se establecen para llevar a cabo su realización.

La interposición del recurso de nulidad de notificaciones suspenderá los plazos para el ejercicio, tanto de las facultades de las autoridades fiscales, como de los derechos de los particulares, hasta en tanto no se resuelva este recurso.

El término para la interposición de este recurso está sujeto a la fecha en que el afectado manifieste bajo protesta de decir verdad, cuanto tuvo conocimiento de la misma, salvo que la autoridad acredita con pruebas lo contrario. O sea que la resolución le haya sido debidamente comunicada. A partir del momento en que el interesado se hace sabedor de la providencia que se le pretende comunicar, surte efectos en

ese momento de notificación legalmente hecha, y los vicios que la misma pudiese haber tenido se convalidan en este instante.

Los requisitos que debe contener el escrito de interposición de este recurso son los mismos que ya hemos señalado con anterioridad para los otros dos re cursos administrativos, con excepción de la constancia de notificación ya que precisamente ésta es la que va a ser la materia de este recurso.

En los recursos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado la resolución del recurso.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.

El recurrente podrá decidir si espera la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presente confirmación del acto impugnado.

La resolución que ponga fin al recurso podrá: desecharlo por improcedente, confirmar el acto impugnado, mandar reponer el procedimiento administrativo, dejar sin efectos el acto impugnado o modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

I) DIVERSOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En materia de seguridad social encontramos que la ley del Seguro Social establece el Recurso de Inconformidad, tal medio de defensa se encuentra reglamentado en el Art. 274 y en el Reglamento de este mismo artículo de la ley de la Materia.

II) RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Este recurso procederá contra cualquier resolución definitiva que emitan los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ende contra los acuerdos de trámite o escritos que no son definitivos, resulta im procedente su tramitación.

1. ADMISION. El Recurso de Inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en el Institu to o en la Delegación correspondiente, por medio de correo certificado, con acu se de recibo en escrito dirigido al Consejo Técnico o en su caso, al Consejo Consultivo Delegacional, se tendrá como fecha de presentación, aquella que se le anote a su recibo en la oficialía de par

tes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpusiese en forma extemporánea, será desechado de plano. Si la extemporaneidad se comprobare en el curso del procedimiento se sobreseerá (Art. 4° Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social).

El escrito en que se interponga el Recurso de In conformidad no se sujetará a formalidad alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) El recurrente expresará su nombre y domicilio, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción, como asegurado, según sea el caso;
- b) Mencionará con precisión a la oficina funcionaria de quien emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste el acto, citando, en su caso, las fechas y número de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste el crédito fiscal impugnado, así como la fecha en que el mismo le hubiere sido

dado a conocer;

c) Hará una exposición suscita de los motivos - de inconformidad y fundamentos legales de la misma, y;

d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que se apoye el Recurso de Inconformidad.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

Si el escrito por el cual se interpone el Recurso de Inconformidad fuere obscuro o irregular, se prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo a lo mencionado anteriormente, señalando en concreto sus defectos con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días hábiles, lo desechará de plano, cumplido lo anterior, se dará curso al escrito y, de no hacerse así podrá el promovente acudir ante el Con

sejo Técnico, o al Consejo Consultivo, en su caso, en los términos del Art. 26 del Reglamento del Art. 274 de la Ley del Seguro Social.

Si el recurso no es admitido o las pruebas acompañadas no se aceptan, el particular podrá interponer Recurso de Revocación, en contra del acto de la Secretaría General, en un término de tres días.

Las pruebas que requieran desahogo especial, como por ejemplo, inspección o testimonio serán tramitadas por la dependencia de inconformidades; pero si el expediente se encuentra totalmente instruido y no se dicta resolución definitiva, los patrones inconformes podrán acudir después de cuatro meses (Art. 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación) de haber interpuesto su recurso, al juicio de nulidad previsto por los Artículos 207, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación.

En el Instituto existen dos instancias aclaratorias previas a la determinación de aportaciones, la primera mencionada en el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social y, la segunda establecida en el Reglamento para la Clasificación

de Empresas y Determinación de Grados de Riesgos de Trabajo.

Dichas instancias aclaratorias constituyen procedimientos para que las empresas acudan ante la misma dependencia que resolvió sobre su clasificación o grado de riesgo en un plazo de quince días hábiles posteriores a la notificación de dicha resolución, o ante los Consejos Consultivos Delegacionales que determinen y liquiden las cuotas obrero-patronales. Estas instancias son optativas y en ellas se tendrán que aportar pruebas que se consideren convenientes para que las citadas dependencias revisen sus decisiones.

Si la decisión de los órganos referidos, después de agotada la instancia aclaratoria, es adversa a los intereses de la empresa o del particular, se podrá acudir posteriormente al Recurso de Inconformidad dentro de los quince días hábiles siguientes.

En cualquiera de los medios de defensa, el particular puede aportar las probanzas que considere adecuadas, como pueden ser: documentales, inspección, pericial, etc. Sin embargo, el reglamento insiste en que es indispensable que se puedan acompañar los re-

gistros que la propia empresa adopte para llevar la estadística de sus riesgos de trabajo, en cuyo caso se deberán clasificar los datos bajo los siguientes rubros: a) número de caso; b) días subsidiados por in capacidad temporal; c) valuaciones por incapacidades parciales o totales; d) defunciones y e) trabajadores promedio expuestos al riesgo.

III) RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INFONAVIT.

Dentro de la seguridad social, existe en materia de habitación dentro de la ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, un Recurso Administrativo denominado de inconformidad, el cual podrá ser promovido ante el propio Instituto, en los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o de sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho de créditos, cuantía de aportaciones y descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones (Art. 52 ley del

INFONAVIT).

Las controversias entre los patrones y el Instituto una vez agotado, en su caso el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el Recurso Administrativo que hemos mencionado anteriormente.

Así tenemos que el Artículo Séptimo del Reglamento enunciado con anterioridad, señala que:

"ARTICULO 7° procede el Recurso de Inconformidad contra las resoluciones individualizadas del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sus beneficiarios o los patrones estimen lesivos de sus derechos. No serán -

recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto".

La ley de la Materia exige que el escrito de interposición del recurso deberá contener los siguientes requisitos:

1. Nombre del promovente, y en su caso, el de su representante.
2. Domicilio para oír y recibir notificaciones.
3. Número de inscripción en el Registro Federal de Causantes, si lo supiere.
4. Nombre y domicilio del tercero o terceros interesados, si los hubiere.
5. Las razones por las que a su juicio, la resolución del Instituto lesiona sus derechos.

Además, con el escrito deberán acompañarse las pruebas respectivas y copias suficientes para correr traslado a los terceros interesados.

Si el escrito fuera impreciso, incompleto, o no se hubiere acreditado la personalidad, se requerirá al promovente por una sola vez, para darle trámite, para que en un término de diez días, lo aclare, lo corrija o complete, apercibido de que en caso de no hacerlo, será desechado de plano. El requerimiento deberá señalar con claridad los puntos en los cuales el escrito fuera impreciso o incompleto (Art. 8 del Reglamento).

El término para interponer el Recurso de Inconformidad será de treinta días para los trabajadores y sus beneficiarios y de quince días para los patrones, contados ambos, a partir del día siguiente de la notificación o de aquel en el que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido. (Art. 9 del reglamento).

Las pruebas se admitirán siempre que estén relacionados estrictamente con la controversia, no sean superflúas, contrarias al derecho o a la moral, en ningún caso será admisible la prueba confesional a cargo de las autoridades.

Al admitirse el Recurso de Inconformidad, se dará vista por notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, con las copias respectivas a los terceros interesados, para que en un término de diez días manifiesten lo que a su derecho convenga y para que acompañen pruebas, asimismo, se solicitará de las dependencias respectivas del Instituto el expediente del que haya emanado el acto impugnado que deberá ser remitido en un plazo no mayor de cinco días.

Recibido el expediente del que haya emanado el acto recurrido, y en su caso, rendidas las pruebas, la Secretaría de la Comisión formulará dentro de los diez días siguientes el proyecto de resolución que se rá turnado a la misma, para que resuelva dentro de los quince días ulteriores.

IV) RECURSO DE RECONSIDERACION.

El Ejecutivo Federal de acuerdo al Art. 89 Constitucional, tendrá la facultad de dirigir la Economía Nacional, para tal efecto se expidió la Ley de Atribuciones del Ejecu

tivo Federal en Materia Económica. En este caso, al infringir los comerciantes las disposiciones de dicha Ley, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, impondrá a éstos sanciones a que haya lugar.

Tales multas tienen el carácter de fiscales, porque para su cobro es utilizado el Procedimiento Administrativo de Ejecución y tal procedimiento es llevado a cabo por oficinas Federales de Hacienda, es decir, Autoridades Fiscales.

En el Código Fiscal de la Federación vigente, tales sanciones tienen el carácter de aprovechamientos, las cuales son definidas en el Art. 3° del mencionado ordenamiento legal de la siguiente manera:

"ARTICULO 3°. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de fi-

nanciamientos y de las que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

Existe un Recurso Administrativo que puede ser interpuesto por el sancionado en ejercicio de su garantía de audiencia y legalidad, el cual está establecido en el Art. 16 de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y en el Art. 28 del Reglamento del Art. 16 de la mencionada ley, los cuales serán transcritos a continuación:

"ARTICULO 16°. Las personas afectadas por las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con apoyo en la presente Ley y los Reglamentos, podrán solicitar, dentro del plazo de ocho días, la reconsideración de los acuerdos respectivos aportando los datos y pruebas que estimen pertinentes. (Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica)".

"ARTICULO 28°. Reglamento del Art. 16 (Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica). El Recurso de Reconsideración establece el Art. 16 de esta Ley, podrá interponerse dentro del plazo que el mismo indica, ante la Secretaría de Economía o, ante sus agencias, cuando emane de éstas la resolución respectiva; pero en todo caso la decisión deberá dictarse por la Secretaría de Economía, a la que deberán turnar las agencias la solicitud de reconsideración con sus antecedentes, en un plazo de tres días después de recibidos dichos documentos, la Secretaría de Economía tendrá la facultad de requerir dentro del plazo de diez días posteriores a la recepción de la solicitud, pruebas y documentos adicionales a las exhibidas por el recurrente y una vez que se presente aquellas se dictará la resolución que corresponda dentro de un término de diez días".

V) RÉCURSO DE REVISION ANTE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Dentro de materia económica, con el fin de regular la materia de prestaciones de bienes y servicios, estableció el Ejecutivo Federal, la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la cual crea la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, quien tiene la posibilidad de imponer sanciones a los proveedores, cuando incurran en violaciones al contenido de dicha Ley, en contra de tales sanciones es procedente el recurso administrativo de revisión previsto por el Art. 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Las personas afectadas por las resoluciones dictadas, con fundamento en esta Ley, podrán recurrirlas en revisión, por escrito que presentarán ante la inmediata autoridad superior de la responsable, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que el acto que lo motivó se encuentre regido por

otra ley, caso en el cual, se estará a lo dispuesto en la misma. (Art. 91 Ley Federal de Protección al Consumidor).

Cuando el recurso no se interponga nombre propio deberá acreditarse la personalidad de quien lo promueva. En la revisión podrán ofrecerse toda clase de pruebas excepto la confesional a cargo de las autoridades administrativas, siempre que tenga relación con los hechos que constituyan la motivación de la resolución recurrida, al interponerse el recurso deberán ofrecerse las pruebas correspondientes y acompañarse los documentos. Los recurrentes podrán ampliar el ofrecimiento de pruebas y la exhibición de documentos hasta quince días después de la presentación del recurso. La autoridad que conozca el recurso dictará la resolución que proceda dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recepción de las pruebas.

El recurso se tendrá por no interpuesto por los siguientes puntos:

- a) Cuando se haya presentado fuera del término a que se refiere el Art. 91; o sea dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la ratificación de la resolución.
- b) Cuando no se haya presentado la documentación relativa a la personalidad de quien lo suscriba o no se haya acreditado legalmente dentro del plazo que se le hubiere concedido para desahogar la prevención.

La autoridad que conozca del recurso prevendrá al recurrente para que firme la documentación, en caso de no haberlo, las resoluciones no recurridas dentro del término establecido en el Art. 91 de la mencionada Ley, las que se dicten a resolver el recurso o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán administrativamente el carácter de definitivas. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada por cuanto al pago de multas, siempre que se garantice su importe, en los términos del Código Fiscal de la Federación ante la Oficina Exactora correspondiente, respecto de

cualquier otra clase de resoluciones administrativas, y de sanciones que no sean multas la suspensión sólo se otorgará si concurren los siguientes requisitos:

1. Que la solicite el recurrente.
2. Que el recurso sea procedente, atento a lo dispuesto en el Art. 91 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.
3. Que de otorgarse la suspensión no tenga por efecto la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicio al interés social o la orden público, de acuerdo a lo dispuesto en la mencionada Ley y a las disposiciones que deriven de ella.
4. Que no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de obtener resolución favorable, en el monto que fije discrecionalmente la Autoridad Administrativa bajo su responsabilidad.
5. Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible o

difícil reparación en contra del recurrente.

Si, una vez que hayan promovido alguno de los recursos detallados anteriormente, la autoridad administrativa ante quien se promovió confirma su resolución, causándole agravios al particular afectado en sus intereses por esta resolución podrá impugnarla una vez que la misma haya adquirido el carácter de definitiva, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por medio del juicio de anulación o nulidad que en él se ventila.

D) EL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

La autoridad administrativa, al emitir un acto de autoridad, debe comunicar lo mismo al particular afectado. Esta comunicación debe de revestir una serie de requisitos formales, en el caso de existir la omisión o ausencia de alguno de ellos, el particular afectado podrá interponer ante la misma autoridad que lo emitió un recurso administrativo denominado Recurso de Nulidad de Notificaciones, cuando la notificación de tal resolución presente algún vicio dentro de su procedimiento y por lo cual no podría considerarse

legalmente hecha.

Por lo que respecta al recurso de nulidad de notificaciones, los artículos 119 y 120 del Código Fiscal de la Federación vigente, prevén la ineficiencia de aquellas notificaciones efectuadas en forma distinta a lo ordenado en los artículos 134, 135, 136 y 137 del mencionado ordenamiento legal y que a la letra dice:

"La declaración de nulidad de notificaciones traerá como consecuencia la de las actuaciones posteriores a la notificación anulada y que tengan relación con ellas".

No hacemos un estudio a fondo de este recurso, en virtud de que más adelante en el capítulo IV se hablará concreta y exhaustivamente de él, para lo cual remitimos al lector de este trabajo a la consulta de dicho apartado.

EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD EN MATERIA FISCAL

Para interponer defensas legales en contra de actos de autoridad, tales como: recursos administrativos, juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la

Federación, o juicio de amparo ante los Tribunales Ju diciales Federales, debemos destacar que en materia fiscal federal el principio de definitividad establece a cargo del contribuyente la obligación de agotar una por una las instancias legales establecidas en las leyes fiscales, con algunos casos excepcionales en los que es optativa la interposición del recurso y el juicio de nulidad, para que válidamente puedan con tinuar ejercitando su garantía de audiencia; en general podemos mencionar tres instancias para el con tribuyente, que son a saber:

1. FASE OFICIOSA. En la cual se deben agotar los recursos administrativos.
2. FASE CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Seguida ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual se revisará la actuación de las autorida des administrativas a resolver la instancia administrativa de que se trate.
3. JUICIO DE GARANTIAS O JUICIO DE AMPARO. Seguido ante los Juzgados de Distrito en materia de amparo indirecto, por violaciones de

procedimiento en el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo directo ante Tribunales Colegiados y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez hecho un análisis somero de una de las instancias detalladas anteriormente, los recursos administrativos, en el capítulo siguiente llevaremos a cabo el estudio de la segunda instancia, que viene a ser el Juicio Contencioso Administrativo.

CAPITULO SEGUNDO

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SUMARIO: A) ANTECEDENTES

B) CONCEPTO

C) NATURALEZA JURIDICA

D) NULIDAD DE ACTUACIONES

A) ANTECEDENTES

Una vez agotado el Recurso Administrativo, como medio de defensa en contra de actos de determinación y liquidación de créditos fiscales, así como de los procedimientos de fiscalización y cobro, la resolución adversa al particular, da lugar a la interposición de una diversa instancia como lo es El Contencioso Administrativo.

Tal defensa, en ocasiones puede ser una segunda instancia de los Recursos Administrativos, cuando el particular impugna la resolución recaída a un Recurso Administrativo ante una autoridad diferente a la que haya emitido o ejecutado el acto de molestia, cuando en la fase administrativa, la autoridad que conozca del Recurso Administrativo, confirma la validez de un tributo o de los accesorios del mismo, o de los citados procedimientos. En ese caso, el contribuyente podrá interponer la defensa legal que será objeto de estudio en este capítulo, el cual es denominado Juicio Contencioso Administrativo.

Debe destacarse que también puede darse el supuesto de que el contribuyente acuda de manera direc-

ta al Tribunal Contencioso, impugnando un tributo o sus accesorios, o sus procedimientos relativos, sin previamente haber agotado un Recurso Administrativo.

A fin de comprender en que consiste el Proceso Contencioso Administrativo me avocaré a efectuar, en primer término, un breve bosquejo de sus antecedentes históricos, para posteriormente tratar el concepto del mismo.

Acto seguido realizaremos un análisis de sus elementos, de su naturaleza jurídica y por último destacará la nulidad de actuaciones y nulidad de notificaciones dentro de este proceso, por estar referida a la materia Fiscal Federal.

Como antecedente de este proceso es de señalarse que desde la promulgación de la Constitución dd 1857, se pugnó por el establecimiento del Contencioso Administrativo en México. La revolución de Ayutla había acabado con la legislación Santanista. La Constitución reestableció el principio de la división de poderes entregando las controversias de lo Contencioso Administrativo al conocimiento del Poder Judicial. Nuestros juristas, desde fines del siglo pasado, formula-

ron importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857, que había destruído todo el sistema legal de la dictadura Santanista y por ello proponían un nuevo sistema para arreglar las controversias del contencioso administrativo. Los argumentos de inconstitucionalidad se basaron en las consideraciones jurídicas siguientes:

Consideraban que el sistema de lo Contencioso Administrativo violaba el principio de la división de poderes, consignada en el Art. 50 de la Constitución de 1857, ya que al juzgar en materia administrativa la administración concentraba facultades que correspondían al Poder Judicial. Olvidó otros preceptos constitucionales: El Art. 13, al crear un Tribunal Administrativo; el Art. 14, porque no se sigue un juicio ante los tribunales; y el Art. 17, porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho.⁽¹⁰⁾

(10) CFR. SERRA ROJAS, Andrés.
Derecho Administrativo. opp. cit. págs. 545 y 546, y
FRAGA, Gabino.
Derecho Administrativo. págs. 461 y 462.

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos quedaba por determinar cual era el sistema que de acuerdo con aquella Constitución sustituía al Contencioso Administrativo que si admitía la Constitución Centralista de 1836.

Numerosas opiniones se formularon para señalar el sistema jurídico que correspondía, siendo las dos más importantes las siguientes:

1. El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conocen el mismo Poder. Por consiguiente, todas las cuestiones Contencioso Administrativo están comprendidas en las facultades del Poder Judicial. La tesis se hizo más audaz al afirmar los juristas que la Constitución de 1857, hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial.

2. En una segunda opinión se consideró que la justicia federal substituyó a los Tribunales Administrativos; pero las controversias solo podrían resolverse mediante el juicio de amparo. Las tres opiniones más importantes acerca de esta cuestión fueron las siguientes:

a) La tesis de Don Ignacio Vallarta. Este distinguido jurista impugnaba el Contencioso formal y aceptaba el Contencioso material sosteniendo "que aún sin reglamentación es posible tramitar en un juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarfe la legislación federal", y agregaba, pretender establecer en México un Contencioso Administrativo del tipo europeo, quebrantando la Constitución, supuesto que es parte de un sistema en que podfan reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo Contencioso por virtud de la fracción Ia. del Art. 97, éra de la incumbencia natural de

los jueces. (11)

b) La Tesis de Don Federico Mariscal. Quien sostiene tesis similar a la sostenida por Ignacio L. Vallarta, que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.

c) La Tesis de Don Rafael Ortega. Expuesta en el sentido de que "el texto solo rige en contienda entre particulares, pero no del particular contra la autoridad.

La Constitución de 1917 repite el sistema judicialista de la Constitución de 1857, y los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero la existencia de tribunales administrativos, se logró finalmente con la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación. (Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967). El Artículo clave de este problema es el Art.

(11) Citado por Serra Rojas
opp. cit. T. II pág. 547.

104, fracción Ia. de la Constitución, que sufrió numerosas reformas, y el cual originalmente expresaba lo siguiente:

"ARTICULO 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias solo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrá suplicarse

para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley".

Posteriormente, al sufrir varias reformas el numeral mencionado quedó finalmente redactado de la siguiente manera:

"ARTICULO 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

1. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de -

primera instancia, podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones definitivas de dichos Tribunales Administrativos, solo en los casos que señalen las leyes federales y siem-

pre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción Contencioso Administrativo.

La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los Arts. 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

Al amparo de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967, han surgido diferentes tribunales administrativos, principalmente de carácter local, el último de los cuales es el que se establece por la ley de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación de 1971), que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema, la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversias surgidas de actos de las autoridades fiscales federales, en el año de 1936, se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse el 27 de agosto de ese mismo año, la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer del Contencioso Fiscal.

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, de acuerdo con la exposición de motivos de la ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un Tribunal Administrativo, en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el Artículo 22 Constitucional, considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas, cuando se hace por la autoridad

que conforme a la ley sea competente, se desprendió - la conclusión de que en el sentir del Supremo Organo es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en cuanto a cobro de impuestos y multas. "ya en este plano, dice la exposición es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no solo para el fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce como el período Oficioso y el período Contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal.

También se tomó en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el

cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez, ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales sin perjuicio de que los particulares afectados puedan a posteriori iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos. No existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Como, por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido al interpretar el Art. 14 constitucional, que establece la garantía de juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, implícitamente se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.⁽¹²⁾ Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación".

Sin embargo, tanto la ley del 27 de agosto de 1936, como posteriormente del Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, que incluyó las disposiciones de la primera y fue el primero en denominarse Código Fiscal, relativas al Tribunal Fiscal de la Federación dieron lugar a una viva discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer el Contencioso Administrati-

(12) Ley de Justicia Fiscal. págs. 6 y 7. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Enero, 1937.

vo Fiscal, pero toda duda al respecto se disipó al expedirse las reformas al Art. 104 Constitucional las primeras de 16 de diciembre de 1946, y posteriormente las del 19 de junio de 1967. En la reforma del 16 de diciembre de 1946, se reconoce en forma expresa la posibilidad de la existencia de tribunales de lo Contencioso Administrativo, al decir "las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, y los recursos contra las resoluciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación es una institución que corresponde al Estado de Derecho. El Estado no podría subsistir sin las cargas que legalmente ha impuesto la sociedad para contribuir a los gastos públicos (por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos). A la vez, para que se respete la garantía de

audiencia de los contribuyentes éra necesario el establecimiento de un Organó jurisdiccional que resolviera controversias respecto a tales tributos, el cual no podía ser un Organó Judicial por lo que resultaba indispensable la creación del Contencioso-Administrativo.

Estimamos necesario emitir nuestra opinión, en el sentido de que desde su creación el Tribunal Fiscal de la Federación fue constitucional, ya que si bien es cierto, que pertenece al Poder Ejecutivo no está dentro de la Órbita del Poder Judicial de la Federación y, que además, se le facultó para resolver respecto a la legalidad o ilegalidad de las resoluciones que se mencionaran en el Art. 14 de la Ley de Justicia Fiscal, también lo es que ello en modo alguno ocasionó que se quebrantara el principio de división de poderes establecidos por el Art. 49 constitucional, como lo sostuvieron quienes atacaron su constitucionalidad, puesto que nunca se prohibió ni por la citada ley, ni por ninguna otra ley, que el particular atacara las resoluciones que le fuesen adversas, ante los Tribunales Judiciales, caso en el cual si habría sido anticonstitucional.

Podría objetarse la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, aduciéndose que en la Ley de Justicia Fiscal, se estableció que el mismo dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo y que éste implicaba la reunión, en una sola persona de dos poderes de la unión, lo cual está prohibido por el Art. 49 mencionado anteriormente, en tanto que al Poder Ejecutivo corresponde solo administrar y ejecutar, no juzgar, eso sería inexacto, porque no por el hecho de que haya establecido un órgano que en su nacimiento dependió formalmente el Ejecutivo, se trasgredió el principio de división de poderes, ya que aún cuando en la Constitución General de la República, se establece la prohibición de referencia, no se está impidiendo que el Ejecutivo revise si sus actos se ajusten o no a derecho, ya sea a través de un órgano que dependa de él o de uno que le sea independiente puesto que lo que se pretende evitar es que se omita la revisión por parte de los Tribunales Judiciales de las resoluciones que emita el Poder Ejecutivo en materia fiscal.

Por lo anterior, si el particular siente que hubo la posibilidad de atacar los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación que le fuesen adversos, me-

diante la interposición del juicio de amparo, resulta claro que nunca existió la pretendida violación al principio de división de poderes consagrada por el Art. 49 Constitucional.

Para terminar con las discusiones que originó la implantación del Tribunal Fiscal de la Federación, la fracción Ia. del Art. 104 Constitucional fue adicionada con un segundo párrafo, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, para quedar en la forma transcrita a continuación:

"Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En cuanto a esta reforma, Dolores Heduán Virués (13) opina que "... infortunadamente para la pureza doctrinaria, el reconocimiento por la Constitución de Tribunales Administrativos, Federales y Autónomos, tu vo como motivo verdadero crear un recurso de revisión contra fallas del Tribunal Fiscal de la Federación ad versos a la Hacienda Pública y destruir así la autori dad de cosa juzgada absoluta que le atribuyeron los redactores de la Ley de Justicia Fiscal".

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LOS CODIGOS FISCALES DE LA FEDERACION DE 1938, 1967 y 1983.

Los Códigos Fiscales en los que hasta ahora se han consignado las cuestiones relativas al procedimiento Contencioso Administrativo de carácter federal son tres: el primero de 1938, el segundo de 1966 y el tercero de 1981, en vigor a partir del 1° de enero de 1983. A continuación nos referiremos brevemente a ellos:

(13) HEDUAN VIRUES, Dolores.
Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Edit. Continental. págs. 51 y 52, 1a. Edición.

- a) La Ley de Justicia Fiscal de 1936, fue abrogada por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, que entró en vigor el 1° de enero de 1939.
- b) El Código citado anteriormente, fue a su vez abrogado por el diverso del 29 de diciembre de 1966, que inició su vigencia el 1° de abril de 1967. En éste se regulan las cuestiones de las disposiciones de la ley de justicia fiscal, con excepción de las correspondientes a la organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, mismas que fueron objeto de reglamentación por parte de la ley orgánica del propio tribunal, también esta ley de diciembre de 1966, que fue abrogada por otra ley del mismo nombre de fecha 2 de febrero de 1978 que entró en vigor el 2 de agosto de ese mismo año.
- c) El 31 de diciembre de 1981, se publicó en el Diario Oficial de esa misma fecha, un nuevo Código Fiscal de la Federación. En el cual en su Art. I transitorio reformado, se esta-

bleció que se iniciaría su vigencia el 1° de octubre de 1982, posteriormente se difirió su entrada a vigencia el 1° de enero de 1983, y la parte relativa al Contencioso Administrativo para el 1° de abril de 1983. Este nuevo ordenamiento consta de seis títulos; los tres primeros constan de un solo capítulo y se refieren a disposiciones de carácter general, a los derechos de obligaciones de los contribuyentes y a las facultades de las autoridades fiscales, respectivamente. El cuarto título se divide en dos capítulos, regulando el primero las infracciones fiscales y el segundo los delitos fiscales. El quinto título se denomina "De los procedimientos administrativos", y está integrado por tres capítulos los cuales se refieren a los recursos administrativos, a las notificaciones y a la garantía del interés fiscal; y el último que se refiere al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Por último, en el título sexto del Código en mención, se regula el Procedimiento Contencio

so Administrativo. Este título consta de doce capítulos, en los cuales reglamentan las disposiciones generales del juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal Fiscal de la Federación; las causales de improcedencia y sobreseimiento del mismo, los impedimentos y excusas a los que están sujetos los magistrados que integran el Órgano mencionado: la demanda; la contestación; los incidentes; las pruebas; el cierre de la instrucción del juicio; la sentencia; los recursos; las notificaciones; el cómputo de los términos y la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a razones de orden práctico, se estableció la reforma del Contencioso Administrativo mexicano; conforme a lo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978, se modificó sustancialmente la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo por excelencia en la República Mexicana, para quedar de la siguiente manera:

Desapareció la Séptima Sala del mencionado órgano colegiado y se creó un organismo revisor desvinculado de las Salas del Tribunal, que en lo sucesivo pasaron a denominarse Salas Regionales. La Sala Revisora recibió la denominación de Sala Superior, que constituye un organismo jerárquico por encima de las Salas Regionales, ya que tiene facultades administrativas, de vigilancia, además de revisoras y es el órgano emisor de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que es obligatoria para las Salas Regionales metropolitanas y foráneas.

Conforme a dicha reforma se estableció la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, estableciéndose al efecto Salas Regionales Foráneas, ubicadas en puntos estratégicos de la República Mexicana. A continuación ennumeraremos las Salas Regionales y su ubicación:

Sala Regional del Golfo Centro, con sede en la Cd. de Puebla;

Sala Regional del Centro, con sede en Celaya, Gto.;

Sala Regional Peninsular, con sede en Yucatán,
Yuc.;

Sala Regional del Pacífico, con sede en Cuernava
ca, Mor.;

Sala Regional del Noreste, con sede en Monterrey,
Nvo. León;

Sala Regional del Noroeste, con sede en Cd. Obre
gón, Son.;

Sala Regional Hidalgo, México, con sede en Tlal-
nepantla, Edo. de México;

Sala Regional del Occidente, con sede en Guadala
jara, Jal.;

Sala Regional del Norte Centro, con sede en To-
rreón, Coah.;

Sala Regional del Sur, con sede en la Cd. de Oa-
xaca, Oax.;

Además, de las seis Salas Regionales Metropolita
nas, con sede en el Distrito Federal.

Analizada que ha sido la constitucionalidad del Tribunal Fiscal y vistos los antecedentes del Contencioso-Administrativo, procederemos a estudiar el concepto del mismo:

B) CONCEPTO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una vez que hemos analizado antecedentes doctrinales del Contencioso-Administrativo, procederemos a buscar un concepto que defina a esta Institución. A fin de comprender en que consiste el proceso Contencioso-Administrativo, me avocaré a tratar, en primer término un breve concepto del mismo para pasar después a analizar sus elementos en particular.

En nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación es el Organismo competente en materia federal para conocer del procedimiento por virtud del cual, se resuelve respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública en los casos que se citan en el Art. 23 de su Ley Orgánica.

Este procedimiento ha sido designado de diferentes maneras, tanto en la doctrina como en las diversas legislaciones.

En efecto, hay quienes lo llaman procedimiento - Contencioso Administrativo; otros utilizan la expresión Justicia Administrativa, o bien, simplemente señalan que es un recurso, nuestro Código Fiscal de la Federación vigente, lo denomina procedimiento Contencioso-Administrativo. Desde luego, nosotros descartamos la denominación de Recurso, pues mientras éste se tramita ante la autoridad que emitió el acto o ante su superior jerárquico, el procedimiento que nos ocupa se ventila ante un órgano juzgador independiente de la administración y en él, ésta última tiene el carácter de parte, cosa que no sucede cuando se tramita un recurso, toda vez que en este caso es la propia administración la que pondera la legalidad de su acto; es decir, resuelve a instancia del particular, si su actuación se ajustó o no a derecho.

Tampoco estamos de acuerdo con que se le atribuya el nombre de Justicia Administrativa, porque ésta es, a nuestro juicio, una expresión muy genérica, independientemente de que cuando la administración resuelve sus instancias que ante ella se plantean, también está impartiendo justicia, la cual naturalmente, es de carácter administrativo.

La designación que nos parece acertada, es la de Procedimiento Contencioso-Administrativo, porque el juicio que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación es un proceso al estar integrado por una serie de actos que dentro de él, deben cumplirse para llegar a su fin, mismos a los que, deben someterse, tanto las partes como el juzgador. Dicho proceso es Contencioso, porque se origina como consecuencia de la controversia que se suscita entre los particulares y la Administración Pública, respecto a la legalidad de un acto de ella.

Por otra parte, dicho proceso, también es administrativo porque los actos que en él se controverten, como ya dijimos, emanan de órganos dependientes de la Administración Pública.

Por su parte, el tratadista Alfonso Nava Negrete,⁽¹⁴⁾ opina al respecto lo siguiente: "que el Contencioso-Administrativo es un control jurisdiccional ex-

(14) NAVA NEGRETE, Alfonso.
Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa,
Méx. 1959; págs. 287, 288, 289, 290, 291 y 292.

clusivamente y, agrega: por su parte el Contencioso es un proceso administrativo que suponiendo la actividad y el órgano jurisdiccional, conceptualmente no se confunde con ellos".

Antonio Carrillo Flores,⁽¹⁵⁾ manifiesta que "lo Contencioso Administrativo es estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo, como fuera de ella, además el mismo Carrillo Flores nos indica que "dentro de lo Contencioso-Administrativo debe comprenderse incluso el proceder propio de la administración cuando interviene para decidir un punto contencioso: el problema de los recursos administrativos...".

Carrillo Flores, quien se inclina por la denominación Justicia Administrativa rechaza la de Contencioso-Administrativo, por considerarla más amplia, pues dice que dentro de ella... "debe comprenderse incluso el proceder propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto Contencioso;

(15) CARRILLO FLORES, Antonio.
La Justicia Federal y la Administración Pública.
Méx. 1973. pág. 141. Edit. Porrúa, 2a. Edic.

el problema de los recursos administrativos, menciona que "se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa pero no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública activa, sino por órganos que han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales.

Expuesto lo anterior, transcribiremos a continuación algunas de las definiciones que el procedimiento Contencioso-Administrativo, han elaborado diversos autores, así tenemos que:

Giuliani Fonrouge, Carlos,⁽¹⁶⁾ dice que "...el Contencioso-Administrativo es fundamentalmente un proceso de parte ... que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de aquellos y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar en todas las medidas que disponga a -pedido de oficio- para el esclarecimiento de la verdad".

(16) GIULIANNI FONROUGE, Carlos M.
Derecho Financiero, Edit. De Palma. Buenos Aires
1977. págs. 693, 694, 698 y 699. Vol. II.

Alfonso Nava Negrete,⁽¹⁷⁾ lo define como "...un proceso administrativo promovido por los administrados o por la Administración Pública, o contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales".

Ernesto Flores Zavala,⁽¹⁸⁾ considera que "...consiste en esencia, en la controversia que surge el fico y el sujeto pasivo, de la que conocerán órganos competentes".

Asimismo, la Doctora Heduán Virués,⁽¹⁹⁾ nos comenta "...lo Contencioso-Administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial verdadera jurisdicción para dirimir conflictos surgidos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo, a fin de que los actos de éste queden sometidos al juzgamiento de ese tribunal. Implica también la independencia de éste frente a los demás órganos del

(17) NAVA NEGRETE, Alfonso.

Opp. Cit. págs. 260, 261, 262 y 263.

(18) FLORES ZAVALA, Ernesto.

Elementos de Finanzas Públicas. Los Impuestos. Edit. Porrúa, pág. 110, 24a. Edic. México 1982.

(19) HEDUAN VIRUES, Dolores.

Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación 1971, México, págs. 13 y 14 Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal.

propio poder Ejecutivo y requieren los juzgadores el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos ...lo Contencioso-Administrativo... constituye así, una de las dos vías de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos, que precisa de la delegación absoluta de una porción de la soberanía interior del Poder Público, en ejercicio de la cual el Tribunal puede sentenciar libremente.."

Las definiciones transcritas anteriormente, aunque redactadas de manera diferentes y algunas más generales, respecto de otras nos llevan a concluir que el procedimiento Contencioso-Administrativo es aquel por virtud del cual los particulares o la Administración, a través de sus dependencias acuden ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos a controvertir la legalidad de los actos de ésta última, o sea que el Contencioso-Administrativo viene a ser el proceso que se sigue ante los Tribunales Administrativos para dirimir conflictos entre la Administración Pública y los particulares, con motivo de la aplicación de leyes administrativas.

Y, podemos concluir que la naturaleza procesal del Contencioso-Administrativo es una forma de control de los actos administrativos, y por medio del juicio fiscal se impugnan los actos administrativos ilegales.

Ahora bien, prosiguiendo con el análisis general del Contencioso-Administrativo, debemos destacar que la doctrina señala cuatro elementos constitutivos mis mos que enfocaremos y limitaremos a la esfera fiscal, elementos que son los siguientes:

1. Las partes en el proceso.
2. Contienda administrativa.
3. Organismo jurisdiccional.
4. Procedimiento o sustanciación del juicio.

A continuación nos referiremos a cada uno de dichos elementos:

1. Respecto de los sujetos que intervienen en el proceso podríamos mencionar entre otros, al juzgador, los secretarios, los peritos, los testigos, los abogados, las secretarias y, por supues

to, a las propias partes: autoridades y particulares, que son las directamente interesadas en el proceso.

Todo proceso supone, de cualquier orden tres sujetos fundamentales, dos que contienden y uno tercero que decide; cabe aclarar que estos sujetos no son los únicos, pues también encontramos otros que son ajenos a la relación procesal formal como lo son los terceros, los coadyuvantes, los peritos, los testigos, etc.

Concretamente, en el procedimiento fiscal encontraremos que el Art. 198 del Código Fiscal de la Federación, en sus diversas fracciones dispone que las partes son:

- a) EL ACTOR. que será aquel que se encuentra legitimado para ejercer un derecho subjetivo. Estarán legitimados en el juicio Contencioso-Administrativo.
1. El sujeto pasivo por adeudo propio;
 2. El sujeto pasivo por adeudo ajeno;
 3. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante y;

4. Con las reservas del caso, se afirma que el coadyuvante, también tiene el carácter de parte actora en este juicio.

b) EL DEMANDADO. tendrá tal carácter.

1. La autoridad que dicte la resolución impugnada.
2. El particular a quien favorezca la resolución impugnada cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. Recuérdese que una resolución favorable al particular no puede ser modificada, revocada o confirmada por propia decisión por la autoridad administrativa, quien en este caso, tiene la obligación de solicitar su anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación;
3. El titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad;
4. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, en los juicios en que se controvierta el interés Fiscal de la Federación y;

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

II. La Contienda Administrativa. En este caso la litis en el procedimiento Contencioso-Administrativo se formará con la demanda de anulación, la resolución administrativa y la contestación que produzcan la autoridades señaladas como demandadas, cuando sea el caso. Es de destacarse que en el Art. 235 del Código Fiscal de la Federación, se prevé la posibilidad de que las partes puedan producir alegatos, pero en este tipo de alegatos nunca podrán introducirse elementos novedosos a la controversia. Recuérdese que el objeto de los alegatos es de dar oportunidad a las partes de controvertir las pruebas que se aportaron en el juicio, máxime que por tratarse de un procedimiento sumario está limitada tal posibilidad, tanto para el Actor como para el Demandado.

Los alegatos o conclusiones son una serie de consideraciones y razonamientos que la parte hace al juez, precisamente sobre el resultado de las dos etapas ya transcurridas, a saber: la postulatoria y la

probatoria, es decir, la parte le están enfatizando al tribunal que es lo que ella y su contraria han afirmado, negado, aceptado, etc.; y, por otra parte, que extremos de esas afirmaciones y de esas pretensiones, así como de resistencias, han quedado acreditadas a través de las pruebas rendidas, y en virtud de esa relación entre las afirmaciones y la prueba, le están adelantando al juez, claro que en tono de petición, cual debe ser el sentido de la sentencia. Por ello, con acierto, puede considerarse que un alegato o conclusión representa un verdadero proyecto de sentencia favorable a la parte que le está formulando.⁽²⁰⁾

Lo afirmado en el párrafo anterior, es porque en tal momento la litis ya está formada, tanto con la demanda como con la contestación y la resolución impugnada. También es indispensable destacar los casos en que se pretende una demanda de anulación en contra de una resolución negativa ficta. En ese caso, la controversia o litis se integrará de cuatro distintas etapas:

(20) VERA GOMEZ, Cipriano.
Teoría General del Proceso. Textos Universitarios.
México 1979, págs. 127, 128.

1. La primera de ellas consistirá en la manifestación que haga el contribuyente en el sentido de que la autoridad demandada al no haber resuelto en los términos del Art. 131 del Código Fiscal de la Federación, una instancia administrativa interpuesta en contra de un tributo, o los procedimientos de su comunicación o cobro.
2. La segunda de las etapas consistirá en la contestación que produzca la autoridad demandada, siendo que en este caso, en la contestación a la demanda, se deberán señalar sus motivos y fundamentos, por los cuales, de manera ficta, es decir, a través del silencio de la autoridad durante el término que no excederá de cuatro meses, se confirmó la validez del acto de molestia.
3. La parte actora deberá ampliar la demanda, haciendo valer los conceptos de anulación que estime convenientes en contra de los motivos y fundamentos de la negativa ficta que se hayan aportado por parte de las autoridades de-

mandadas en el momento de producir su contestación.

4. Una vez que la parte actora haya ampliado su demanda, la autoridad demandada deberá de contestar la ampliación de demanda, rebatiendo los conceptos de anulación que haya esgrimido la parte actora y aportado las pruebas que a su derecho convengan.

III. El Organo Jurisdiccional. El presente trabajo está referido a la materia fiscal federal, siendo que el Organo Contencioso-Administrativo establecido en la República Mexicana por el legislador federal y por el Congreso de la Unión, lo es el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas características quedaron precisadas anteriormente a cuya lectura remitimos al lector.

En este caso, únicamente se procederá a destacar que este órgano juzgador visto modificada su estructura orgánica en razón de la descentralización administrativa que ha llevado a cabo para tal efecto el legislador federal, puesto que hasta el año de 1976,

contaba con siete salas, las cuales se encontraban ubicadas en la Ciudad de México, siendo que por decreto de fecha 27 de diciembre de 1977, (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978), entraría en vigor 180 días después de su publicación, o sea, el 1° de agosto de 1978, se modificó dicha estructura quedando a través de la desconcentración correspondiente integrado por un total de 11 salas regionales como ya lo hemos visto con anterioridad.

Es de destacarse que aún cuando lo correspondiente a las cuestiones procesales relativas a la competencia se verán con mayor detenimiento en capítulos posteriores, la competencia de las Salas Regionales no se verá afectada en forma alguna por razones de cuantía, sino que únicamente se tomará en consideración la competencia por territorio, tomando en cuenta para este efecto, el lugar en que esté ubicada la autoridad que haya remitido el acto de molestia, y una vez determinado este elemento se turnará para la Sala que tenga jurisdicción para ese lugar.

IV. Procedimiento o sustanciación del juicio. El procedimiento Contencioso-Administrativo se encuentra regulado en el título sexto capítulo 1° del Código Fiscal de la Federación, y se inicia con la demanda de anulación, la cual deberá de ser presentada dentro de los 45 días hábiles siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto impugnado (Art. 207 del Código Fiscal de la Federación), o que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha.

En los casos en que se esté conociendo de una negativa ficta, el término para la interposición de la demanda podrá hacerse en cualquier tiempo, en tanto no se dicte resolución expresa y haya transcurrido el término de cuatro meses a que se refiere el Art. 131 del invocado ordenamiento legal.

Para las autoridades tributarias, el Art. 207 del mencionado Código prevé un término de 5 años para la interposición de la demanda, siguientes a la fecha en que sea emitida una resolución, cuando se pida la

modificación o nulidad de un acto favorable al particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder cinco años del último edicto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular sólo retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. La contestación a la demanda se deberá de producir dentro de un término de 45 días siguientes a aquél en que se le hubiere notificado el emplazamiento.

Para efectos de ampliación de demanda en los términos del Art. 210 del citado Código, el demandante tiene un término de veinte días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación a la demanda.

En el caso de negativa ficta, el término para contestar la ampliación de demanda a favor de las autoridades demandadas es de veinte días en los términos del Art. 212 del cuerpo normativo de cuenta, los cuales serán siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo que lo admita.

Es imprescindible señalar que en el juicio Contencioso-Administrativo, previsto en el Código Fiscal de la Federación de actual vigencia, se ha suprimido la audiencia de ley que anteriormente establecía el mismo Código.

Una vez que se haya admitido la demanda, a la cual se hayan acompañado las pruebas y anexos correspondientes y no haya existido algún incidente de previo y especial pronunciamiento, como puede ser la incompetencia en razón de territorio, el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones y el de interrupción por causa de muerte o disolución, la Sala Regional que conozca del asunto declarará el cierre de la instrucción, una vez que haya transcurrido el término de diez días posteriores a la fecha en que se produzca la contestación a la ampliación de la demanda o la contestación a la misma, otorgando un término de cinco días a las partes para que formulen los alegatos que consideren necesarios y posteriormente se dictará la sentencia que en derecho proceda en los términos de los Arts. del 236 al 239 del Código Fiscal de la Federación, la sentencia se deberá dictar en un término de 45 días hábiles siguientes a aquel

en que se cierre la instrucción en el juicio.

C) NATURALEZA JURIDICA DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Al señalar ya antecedentes del Contencioso-Administrativo advertimos que nos encontramos ante actividades jurisdiccionales, realizadas por un órgano formalmente administrativo, con actividades materialmente jurisdiccionales.

Ahora bien, para determinar la naturaleza jurídica de este tipo de órganos juzgadores debemos de atender a las actividades que preponderantemente en este orden de ideas si hemos destacado antes la realización de actividades jurisdiccionales, las cuales son llevadas a cabo a través de procesos, es indispensable para tal efecto dilimitar en primer término los conceptos de procesos así como el de procedimiento, indispensables para llegar a la conclusión que buscamos; así tenemos que en términos generales se llama proceso a "...toda instancia seguida ante un juez o tribunal sobre una diferencia entre dos o más partes, es decir, indica un conjunto de actos jurídicos, coordinados encaminados a la satisfacción de la pretensión planteada".

El procedimiento por el contrario "son las formas según las cuales los negocios administrativos se preparan, es decir, es el conjunto de trámites realizados para llegar a la elaboración del acto administrativo o a la solución del mismo."⁽²¹⁾

CONCEPTO DE PROCESO. El proceso, para los romanos éra sinónimo de juicio. La palabra proceso en principio tuvo por contenido la idea de controversia o conflicto de partes que acudían ante los tribunales para ser dirimidos.

Al efecto es conveniente señalar que esta terminología procede de la doctrina procesal civil y se extiende al campo del Derecho Administrativo. Ahora bien, antes de continuar con el desarrollo de este tópico, es necesario citar algunas ideas que acerca del proceso han elaborado algunas tratadistas.

Así encontramos que Gómez Lara,⁽²²⁾ entiende por proceso "un conjunto completo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terce

(21) SERRA ROJAS, Andrés.

Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, Tommo II, pág. 567.

(22) GOMEZ LARA, Cipriano.

Teoría General del Proceso. México. Textos Universitarios 1979, 2a. Edic. pág. 121.

ros ajenos a la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de la ley general a un caso concreto controvertido, para solucionarlo o dirimirlo".

Por su parte Cortés Figueroa,⁽²³⁾ al referirse al proceso nos dice que "...es un instrumento de actuación del Derecho que requiere acudir ante órganos públicos (Tribunales latu sensu), para lograr la tutela del Estado a fin de definir una situación incierta o una franca controversia de intereses que se suponen (presumen) garantizados, requiriéndose para ello el agotamiento de una serie o un mínimo de actos jurídicos conexos pero encaminados a la finalidad que preocupa (proyectivos por lo tanto) y que habrá de ser una decisión (de cierta supremacía) que tenga fuerza y permanencia (fallo o sentencia) al fin y al cabo resultado de una actividad, también pública (jurisdicción) de esos órganos que, con exclusividad, están establecidos para actuar con las normas de ley (o de Derecho en general), mediante su aplicación (eminente-mente) razonada y por ende lógica a los casos concretos.

(23) CORTES FIGUEROA, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. México, Cárdenas Editor y Distribuidor 1975, 2a. Edic. págs. 82 y 83.

En este orden de ideas, Zanzucchi, citado por Becerra Bautista,⁽²⁴⁾ nos dice que "existe una potestad del Estado de hacer justicia o potestad jurisdiccional. Existe una potestad del ciudadano de tener justicia: Potestad de obrar ante los órganos jurisdiccionales y solamente en cuanto existen estas dos potestades, pueden los interesados instaurar lo que vulgarmente se denomina "causas", pueden instaurar y desarrollar el proceso". Concluyendo, el Lic. Becerra Bautista,⁽²⁵⁾ al referirse al proceso judicial, lo define de la siguiente manera: "...proceso significa la actitud jurídica de las partes y el juez tendiente a la obtención de una resolución vinculativa".

Una vez analizados los conceptos que sobre proceso han emitido los tratadistas de referencia, consideramos que éste viene a ser el conjunto de actos jurídicos llevados a cabo por las partes interesadas, ante los tribunales previamente establecidos, tendien-

(24) BECERRA BAUTISTA, José.
El Proceso Civil en México, México. Edit. Porrúa
pág. 47, 8a. Edic. 1980.

(25) Idem, pág. 48.

tes a la obtención de un fallo que dirima los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de una ley.

Ahondando en las diferencias entre los conceptos proceso y procedimiento, con el fin de determinar que no son sinónimos, Alcalá Zamora y Castillo,⁽²⁶⁾ nos indica:

"...conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional, compositiva de litigio, mientras que el procedimiento (se puede manifestar fuera del campo procesal, lo cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico, que no puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".

(26) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto.
Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Edit.
Imprenta Universitaria. México. 1a. Edic. pág.
110.

Así pues, mientras la noción del proceso es esencialmente teleológico, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, tipos distintos de proceso se pueden sustanciar por el mismo procedimiento y viceversa, procedimientos distintos serían para tramitar proceso de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico reflejado en su común etimología, de proceder, analizar, pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse comprende los nexos constituyan o no una relación jurídica entre sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la instanciación del litigio.

CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO. Francisco López Nieto,⁽²⁷⁾ por su parte nos dá la siguiente definición de procedimiento administrativo:

"El procedimiento administrativo es el cauce legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y den

(27) LOPEZ NIETO, Francisco.
El Proceso Administrativo. Edit. Bosch. Barcelona, 2a. Edic. págs.

tro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos".

Para el administrativista Alfonso Nava Negrete,⁽²⁸⁾ el procedimiento administrativo será:

"El medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren a la producción definitiva de los actos administrativos en la espera de la administración".

De esta manera, podemos afirmar que no todo procedimiento es un proceso, pero todo proceso que es un procedimiento es: reto, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad que puede ser jurisdiccional o no, en cambio proceso implica siempre litigio, composición.

Siguiendo el presente orden de ideas, que en razón de que el proceso que se sigue ante Órganos Contencioso-Administrativos, implica siempre litigio y

(28) NAVA NEGRETE, Alfonso.
opp. cit. pág. 78.

composición, por ello mismo, la naturaleza jurídica del Contencioso-Administrativo será la de un proceso. Proceso dentro del cual, a través de un procedimiento jurisdiccional que sigue en esta clase de órganos juzgadores, ejercerán los particulares sus garantías de seguridad jurídica (Garantía de Audiencia y Legalidad). Hablando concretamente de la materia fiscal, a través de estos órganos, los contribuyentes ejercerán las garantías mencionadas contra de los tributos y accesorios que determine en un momento dado el Estado en su contra.

El juicio fiscal es un proceso de partes y no un proceso oficioso, ya que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad de ellos y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual debe cooperar para el esclarecimiento de la verdad.

Cabe destacar que el procedimiento para la tramitación de los juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, está estructurado por los principios de un juicio y no como los de un recurso.

Giuliani Fonrouge,⁽²⁹⁾ al hablar de los caracteres del proceso tributario nos dice: "la administración cesa en su posición preeminente de Poder Público, para transformarse en parte de un proceso, en paridad de situación -por lo menos en lo fundamental- con el particular recurrente".

ETAPAS DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. Definida que ha sido la naturaleza jurídica del Contencioso-Administrativo, al cual debemos considerar como un proceso administrativo, en virtud de que este significa que este medio de defensa de los particulares frente a la administración pública, contra actos de esta última, como el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, emitida por tribunales administrativos, entendiéndose por éstos últimos a aquellos que aunque pertenecen al Poder Ejecutivo o Administrativo, realizan funciones materialmente jurisdiccionales, re

(29) GIULIANI FONROUGE.
Derecho Financiero, Buenos Aires, Arg. Edics. de
Palma, 1965. 1a. Edic. Vol. II, pág. 645.

sulta indispensable señalar cuales son las etapas en que se encuentra dividido. Para tal efecto, debemos señalar que existen dos casos ejemplificativos del proceso Contencioso-Administrativo en la Legislación Mexicana que se desarrolla en el ámbito federal.

El primero, es el juicio de anulación que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Un segundo caso, lo es el juicio de anulación que se desarrolla en el ámbito local, como lo es en este caso el que se sigue ante el tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal.

Encontramos que en ambos casos, las etapas de este juicio son similares, como son las siguientes:

1. Una demanda de anulación;
2. Contestación respectiva;
3. Una instrucción del procedimiento;
4. Cierre de instrucción;
5. Sentencia;
6. Período de revisión de la sentencia por parte del propio tribunal.

D) NULIDAD DE NOTIFICACIONES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Durante la tramitación del procedimiento del jui
cio Contencioso-Administrativo, se llevan a cabo di-
versas comunicaciones entre las distintas etapas que
han sido señaladas anteriormente, ello puede dar lu-
gar a que alguna de las partes no reciba la comunica-
ción en la cual se le informe; que determinadas prue-
bas se han tenido por no ofrecidas, que cuenta con un
término determinado para formular una ampliación de
demanda, etc., supuestos previstos en los Arts. 217
fracción III, 223 del Código Fiscal de la Federación.

El perjudicado, con la falta de comunicación de
alguno de estos supuestos, autoridad o particular, po
drá solicitar la nulidad de las notificaciones o comu
nicaciones que no le fueren hechas conforme a lo que
dispone el citado Código, dentro de un término de cin
co días contados a partir de que tenga conocimiento
del hecho. Es necesario que la garantía de audiencia
de las partes se vea respetada, debiendo existir una
adecuada comunicación de las resoluciones que vaya
emitiendo el órgano juzgador a las partes y en su ca-

so, a terceros coadyuvantes a fin de que nadie quede en estado de indefensión por falta de esa comunicación.

En caso de que una resolución del órgano juzgador no sea hecha del conocimiento de una de las partes, la misma podrá hacer valer el incidente de previo y especial pronunciamiento de nulidad de notificaciones que se prevé por el Art. 217, fracción III y 223 del Código Fiscal de la Federación, en contra de esa actuación, lo que traerá como consecuencia que sea declarado nulo todo lo actuado con posterioridad a la diligencia que no fue practicada conforme a derecho.

Cabe hacer mención, que este incidente, que es de previo y especial pronunciamiento, sólo puede interponerse hasta en tanto no se haya dictado sentencia definitiva dentro del juicio, porque una vez que haya sido ésto, la defensa legal que tiene el particular será la del juicio de amparo indirecto.

El incidente de nulidad de notificaciones, así como la nulidad de actuaciones dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo, será objeto de estudio

en forma exhaustiva en el capítulo IV de este trabajo,
por lo que remitimos al lector a su consulta.

CAPITULO TERCERO

LOS MEDIOS DE COMUNICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

- SUMARIO:
- A) LAS NOTIFICACIONES, CONCEPTO
 - B) REQUISITOS O MEDIOS DE PRACTICAR LAS NOTIFICACIONES
 - C) EL CONCEPTO DE DOMICILIO EN MATERIA FISCAL
 - D) LAS NOTIFICACIONES PERSONALES, POR CONDUCTO DE APODERADOS O POR TERCEROS AUTORIZADOS
 - E) FÓRMAS DE PRACTICAR LAS NOTIFICACIONES EN CASO DE AUSENCIA DEL AUTORIZADO
 - F) DISTINCION ENTRE LAS QUE SE PRACTICAN EN LA FASE OFICIOSA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y EN LA FASE CONTENCIOSA DEL MISMO

A) LAS NOTIFICACIONES, CONCEPTO

Siendo el objeto del presente estudio la tutela de las garantías de seguridad jurídica por medio de la instancia de nulidad de notificaciones en materia fiscal, resulta indispensable analizar los medios de comunicación en los mencionados procedimientos.

Para tales efectos, el punto de partida debe obtener un concepto de comunicación. Así tenemos que la comunicación es un hecho social, que es utilizado como un instrumento que relaciona dos inteligencias. La vinculación que establece implica la transmisión de ideas o conceptos que, al transmitirse, requiere ser expresada llevándose a cabo una representación material de ideas y conceptos.

La comunicación es la conducta expresiva de sentimientos, deseos y pensamientos, lo que nos lleva a concluir que el lenguaje es la exteriorización de ideas o conceptos, así como el instrumento simbólico de la expresión personal. Así el diálogo necesita de dos personas, el oyente y quien habla; ahora bien, la función principal del lenguaje es comunicación información, bien sea en forma oral o escrita.

Entonces, diremos que la primera manera de comunicarse es la oral, ésto es, cuando el acto se hace de viva voz, o bien escrita, utilizándose un servicio que es el correo o el telégrafo, en caso de optar por estos medios. La comunicación debe hacerse en determinado idioma, ya que, la forma de expresión, es requisito inexorable y ésto con el fin de darle unidad a la misma.

Aspecto muy ligado a la comunicación, viene a ser, la información que por tener carácter impersonal está destinada a los sujetos en general. Diremos que la comunicación es el género y la información, la especie, como también la información es impersonal y directa y la comunicación personal e inmediata.

Por otra parte, al utilizarse el procedimiento escrito se hace más necesario la precisión de ideas. En la información se forma un documento o un instrumento, en el que consta la expresividad de un pensamiento. La información la proporciona el destinatario y no el autor del objeto.

Ahora bien, nosotros debemos limitarnos a hablar de los medios de comunicación procesal. Pensamos que

en nuestra época estos medios de comunicación que se desenvuelven y desarrollan en la vida del proceso, se reducen a utilizar, en sus aspectos formales, el lenguaje, el lenguaje hablado y el lenguaje escrito, para transmitir ideas y nociones de unas inteligencias a otras en un fenómeno que es eminentemente comunicativo: el proceso.

Y es que efectivamente, desde el proceso surge hasta que muere, no es sino una serie de actos proyectivos de comunicación, de los particulares incitando la función jurisdiccional y del órgano jurisdiccional condiciendo ésta, encausándola, hasta llegar a su destino normal: la sentencia.

Por ello, desde que el sujeto de derecho acude al tribunal y excita la actividad de éste, se desenvuelven una serie de fenómenos comunicativos, de las partes a el tribunal, y del tribunal a las partes.

El medio de comunicación procesal, por lo tanto, es el vínculo, forma o procedimiento por el cual se transmiten ideas y conceptos (en forma de peticiones, informaciones, órdenes de acatamiento obligatorio, etc.), dentro de la dinámica del proceso y para la

consecución de los fines de éste.⁽³⁰⁾

Dentro del género comunicación, tiene especial relevancia para el Derecho Administrativo en general y para el Derecho Fiscal en particular, el concepto notificación, que es una de sus especies.

La notificación es definida en la enciclopedia Omeba,⁽³¹⁾ de la siguiente manera:

"el acto jurídico mediante el cual se comunica de una manera auténtica a una persona determinada o a un grupo de personas, la resolución judicial o administrativa de una autoridad con todas las formalidades preceptuadas por la ley".

Por su parte Gonzalo Armienta Calderón,⁽³²⁾ nos dice que:

(30) GOMEZ LARA, Cipriano.
Opp. cit. págs. 229-230.

(31) PASCANSKY,
Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos Aires 1978,
Tomo XX. pág. 396.

(32) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo.
El Proceso Tributario en México, México. UNAM.
Tomo II, págs. 309 y 310.

"...la notificación es el acto por medio del cual y en la forma prevista por la ley se hace del conocimiento de una persona (parte o tercero) el contenido de una resolución o bien la realización de un acontecimiento con relevancia en el proceso".

Rafael de Pina,⁽³³⁾ considera la notificación de la siguiente manera:

"...como el acto mediante el cual son las formalidades legales preestablecidas se hace saber una resolución - judicial o administrativa a la persona a la que reconoce como interesados en su conocimiento o se le requiere para que cumpla un acto procesal".

Eduardo Pallares,⁽³⁴⁾ en su obra Diccionario de Derecho Procesal, menciona que:

-
- (33) PINA de Rafael.
Diccionario de Derecho Procesal, Edit. Porrúa.
págs. 356 y 357, 10a. Edic. México.
- (34) PALLARES, Eduardo
Diccionario de Derecho Procesal, Edit. Porrúa.
pág. 359. México 1952.

"...la notificación es el medio legal por el cual se dá a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial".

Por su parte, Miguel Acosta Romero,⁽³⁵⁾ comenta en su libro Teoría General del Derecho Administrativo que la notificación es:

"...el acto por el cual la Administración Pública, hace saber en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos".

Abundando más, Cipriano Gómez Lara,⁽³⁶⁾ expresa que:

"...las notificaciones en general son todos aquellos procedimientos, for-

(35) ACOSTA ROMERO, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, págs. 424 y 425, 5a. Edic.

(36) GOMEZ LARA, Cipriano.
Opp. cit. págs. 267 y 268.

mas o maneras a través de las cuales el Tribunal hace llegar a los particulares, partes, testigos o peritos, etc., noticia o conocimiento de los actos procesales o bien, presume que tales noticias les han llegado a dichos destinatarios o les da por entrados formalmente".

Armando Porrás López,⁽³⁷⁾ considera que:

"...las notificaciones son los medios jurídicos por medio de los cuales se hace saber a los interesados o a un tercero el contenido de una resolución. La notificación es el género, en tanto que las especies se clasifican al medio material por el cual se hace saber la resolución".

(37) PORRAS LOPEZ, Armando.
Derecho Procesal Fiscal. Textos Universitarios.
págs.

Después de haber transcrito diversas opiniones de distinguidos tratadistas, debemos entender por notificaciones en sentido lato, como el acto jurídico de un órgano gubernamental u organismo descentralizado, por virtud del cual, se hace saber a las partes, una determinación dictada dentro de procedimientos administrativos o jurisdiccionales, o sea, consideramos a la notificación como el acto por medio del cual y en la forma prevista por la ley, se hace del conocimiento de las partes (o terceros), el contenido de una resolución administrativa o judicial, o bien la realización de un acontecimiento con relevancia dentro de un proceso.

En vista de lo anterior, consideramos que los diversos autores toman en cuenta elementos afines o comunes, tanto en los actos que se comunican como en los sujetos que vienen a ser emisores y destinatarios de estos actos.

En otro orden de ideas, podemos decir que el objeto de la notificación es comunicar el acto de autoridad que por su trascendencia debe ser conocida por el gobernado o sujeto destinatario.

La legislación Administrativa y Procesal regulan en forma diversa la comunicación y la información. Cabe aclarar que las actuaciones judiciales se forman por actos que integran un procedimiento, comprendiendo los actos de expresión y los de comunicación, las declaraciones y las demás notas y diligencias entendidas por los auxiliares.

En consecuencia, para las partes que intervienen en un procedimiento, la comunicación es un medio común, no importando la manera o forma en que se haga. Es decir, se puede concluir que la comunicación depende en gran medida de la existencia de las actuaciones, ahora bien, la comunicación es una actuación pero no toda actuación es una comunicación.

Cabe destacar, que en materia de notificaciones, con el fin de evitar, la posibilidad de dejar en estado de indefensión a las partes en conflicto y así lograr garantizar el expedito ejercicio de las garantías de seguridad jurídica, lo que depende de que una notificación sea hecha conforme a derecho.

La notificación es un concepto que se encuentra tanto en el Derecho Administrativo como dentro del -

Derecho Procesal o Adjetivo. Esta Institución Jurídica, en materia fiscal tiene como objetivo, el llevar a cabo la aplicación de normas sustantivas de Derecho Tributario. Es pertinente señalar que la notificación garantiza al gobernado el derecho constitucional de Audiencia, dado que mientras una resolución administrativa o de un juzgado, no se le notifique, no surte efecto legal alguno en su contra. Así el aforismo latino reza: "non esse et non notificari paria sunt".

Las notificaciones, como actos de comunicación que permiten el irrestricto ejercicio del derecho de audiencia, constituyen una formalidad esencial de los procedimientos administrativos, pues permite al gobernado conocer el acto de autoridad mientras que respecto de actos procesales liberan a las partes de las más importantes cargas procesales (contestación de la demanda, ofrecimiento y producción de pruebas, alegatos). Es por ello que en este aspecto cumplen las notificaciones, una función no solo de naturaleza administrativa procesal, sino de índole constitucional. Así se reconoce en la exposición de motivos del anteproyecto de Código de Procedimientos Civiles para el

Estado de México, tema central de las ponencias presentadas en el Sexto Congreso Mexicano de Derecho Procesal. "La comunicación es indispensable en todo procedimiento, pero en el procesal además, la característica de derivar de la Constitución General su índole de formalidad esencial, y dentro de las comunicaciones destaca, la notificación, primero, porque es causa de intermediación entre las partes y el juez, y en seguida, porque al configurarse un tercero, ha de revestirse de formalidades esenciales que garanticen su realización correcta".

La importancia de la notificación como acto de comunicación es destacada por Briseño Sierra,⁽³⁸⁾ al señalar: "cuando la ley construye un procedimiento, implícitamente está exigiendo la comunicación, porque sin ella no puede haber conexión".

Y más adelante agrega: "la notificación responde a la necesidad de establecer la conexión de las conductas".

(38) BRISEÑO SIERRA, Humberto.
Derecho Procesal Fiscal. Cárdenas Editor. México
1975, págs. 559 y 560. 2a. Edición.

Después de este breve apunte, podemos definir por nuestra parte a la notificación, como el acto por medio del cual, y en la forma prevista por la ley, se hace del conocimiento de una persona (parte o tercero), el contenido de una resolución administrativa o judicial o bien la realización de un acontecimiento con relevancia dentro del proceso. Por el momento, podemos conceptuar la notificación como: la acción de comunicar algo, que tendrá efectos de derecho, de este modo, el término obtiene un horizonte más amplio, pues abarca la comunicación de cualquier acto o aviso de autoridad, que bien puede ser administrativo o judicial.

Resumiendo lo anterior, podemos concluir que la notificación no es un concepto que no es privativo del Derecho Procesal, sino que viene a ser el medio legal a través del cual el tribunal dá a conocer a las partes interesadas o a terceros, una resolución dictada en el proceso seguido por ellos, constituyéndose de esta forma el contenido de las notificaciones o comunicaciones procesales, sino que dentro del Derecho Administrativo y del Fiscal, tiene importancia fundamental, porque, es a través de ella como las Au-

toridades Administrativas, dentro de las cuales se encuentran las Autoridades Fiscales, tienen conocimiento de los actos de autoridad haciendo posible que el contribuyente ejercite sus garantías de seguridad jurídica si no está conforme con dichos actos.

Por último, el objetivo principal de las notificaciones será el de conceder la posibilidad de defensa a los interesados, permitiéndoles conocer una resolución susceptible de afectar a sus intereses.

En materia fiscal a los actos de comunicación se le denomina también notificaciones. Por lo que se puede considerar que los actos de comunicación son el género y , las notificaciones una de sus especies.

En materia fiscal a los actos de comunicación se le denomina también notificaciones. Por lo que se puede considerar que los actos de comunicación son el género y, las notificaciones una de sus especies.

B) REQUISITOS O MODOS DE PRACTICAR LAS NOTIFICACIONES

Ahora bien, una vez analizado el concepto de notificación diremos que en cuanto a los requisitos de

la misma, éstos alcanzan una vital importancia, ya que la validez o nulidad de las notificaciones depende en gran parte de que se cumplan o no los requisitos establecidos por las normas legales para su cumplimiento.

Podemos considerar como requisitos de la notificación los siguientes:

1. Requisitos subjetivos. Dentro de la relación tributaria, y también para efectos del presente trabajo, uno de los principales requisitos vienen a ser los sujetos activos y pasivos de la misma.

Se consideran como sujetos activos, al titular del órgano que ordena la notificación y al sujeto que la realiza materialmente, o sea, aquella persona que su actividad la encamina a obtener el resultado que se pretende. Ejecutores materiales del acto vienen a ser los actuarios adscritos a las Salas Regionales y los diversos notificadores de las variadas dependencias que existen.

Dentro de los sujetos activos encontramos de acuerdo al orden establecido por el Art. 40 y 115 Constitucional, a la Federación, representados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y algunos Organismos descentralizados que llevan a cabo actividades de naturaleza fiscal, (IMSS, INFONAVIT, etc.).

A nivel estatal encontramos como sujeto activo a las tesorerías estatales, mientras que a nivel municipal el sujeto activo serán las tesorerías municipales.

Estas entidades o sujetos activos de la relación tributaria serán quienes determinen y liquiden los tributos y correrá a cargo de ellos la obligación de comunicar adecuadamente al contribuyente (sujeto pasivo) tales actos de autoridad a fin de que se puedan ejercitar las garantías de seguridad jurídica en comentario, (Recurso Administrativo, Juicio Contencioso-Administrativo, Juicio de Amparo). Ahora bien, una vez promovido Juicio Contencioso-Administrativo o Juicio de Amparo, los

sujetos activos serán los tribunales que tengan conocimiento de éste. (Tribunal Fiscal de la Federación, Juzgados de Distrito, Tribunales Colegiados, Suprema Corte, etc.).

En cuanto al sujeto pasivo, debemos hacer la distinción entre sujeto destinatario y el sujeto receptor, que pueden coincidir o no, según el medio de notificación que se adecúe al caso concreto, mismo que puede ser personal, por correo certificado con acuse de recibo, por lista, o bien por edictos.

Se entiende por sujeto destinatario, la persona interesada en la notificación, o la que tenga intereses en la consecuencia del acto. Una vez que se ha dictado una resolución, ésta no producirá efectos respecto de terceros si no se ha llevado o realizado la correspondiente notificación, por lo que es necesario notificar o comunicar a todos los que puedan resultar afectados por ella.

No es preciso en ciertos casos que la notificación se haga al propio interesado, aún siendo esta personal, ya que la notificación al apoderado de un interesado en la resolución produce todos sus efectos legales, e igualmente cuando el expediente se inicia por instancia de un representante de varios interesados, sin que éstos jamás hayan intervenido ni se hayan apersonado para gestionar por sí mismos el negocio en el que tienen interés.

Es también lógico que los sujetos destinatarios de las notificaciones sean los órganos del Estado a quienes afecta la realización de un acto o evento con influencia en el proceso.

Los sujetos pasivos a la vez serán de acuerdo al Art. 31 fracción IV de la Constitución Política Mexicana, los mexicanos que contribuyan al gasto público de manera proporcional y equitativa (impuestos), sin que el legislador haya precisado si se estaba refiriendo a personas físicas o morales.

En una ley reglamentaria del numeral constitucional mencionado como lo es el Código Fiscal de la Federación, quien viene a establecer en su Art. 1° quienes son las personas físicas y morales que están obligados a contribuir para los gastos públicos conforme a lo señalado en el Art. 31 fracción IV de nuestra Carta Magna.

Pero el Código Tributario no define que debe entenderse por personas físicas y morales, y es la legislación común quien nos entrega estos conceptos.

Así tenemos que el Art. 25 del Código Civil para el Distrito Federal, nos indica:

"...que serán personas morales:

- I. La Nación, los Estados y los Municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del Art. 123 de la Constitución

Federal.

V. Las sociedades corporativas y mutualistas;

Y

VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo, o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley".

El Código Civil es omiso en cuanto a la definición de personas físicas, pero por su parte, Rojina Villegas,⁽³⁹⁾ las define como: "aquellas personas que de acuerdo a sus atributos, tales como capacidad, patrimonio, nombre, domicilio, estado civil y nacionalidad, cuyos atributos son constantes y necesarios en toda persona física, para la realización de sus funciones jurídicas".

(39) ROJINA VILLEGAS, Rafael.
Compendio de Derecho Civil. Tomo I, Edit. Porrúa
1976. pág. 154. 12a. Edición.

El concepto de persona física y moral resulta de trascendental importancia en materia de notificaciones de actos de autoridad, ya que de no ser comunicadas adecuadamente se hacen nugatorias las garantías de seguridad jurídica a quienes van dirigidas; por ello, el legislador al emitir al Código Fiscal de la Federación vigente, al igual que en Código Fiscal de 1967, estableció una serie de formalidades a las que se deben de sujetar dichos medios de comunicación.

Por razón de método nos referiremos en primer término a la comunicación de tributos a las personas físicas (contribuyentes).

Personas Físicas. En este caso la comunicación del tributo se debe de entender de acuerdo al Art. 134 del Código Fiscal de la Federación, fracción I, y que es: Personalmente o por Correo Certificado, entrándose de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos, y de actos administrativos que puedan ser recurribles.

Recuérdese que la comunicación de un tributo lleva aparejada en algunas ocasiones la ejecución del mismo, por lo que es más frecuente la notificación personal de este tipo de actos y debe considerarse como excepcional la comunicación por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario o telegrama, por estrados o por edictos; pues este tipo de comunicaciones solo se dan cuando el contribuyente haya fallecido y se desconozca al albacea de la sucesión o hubiera desaparecido dicho contribuyente, etc.

Personas Morales. Entratándose de personas morales encontramos un porcentaje mayoritario de sociedades mercantiles como contribuyentes como es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, que también vienen a ser sujetos pasivos de la relación tributaria; ahora bien, como en el caso estamos hablando de entidades ficticias creadas por la voluntad de un grupo de personas asociadas con un fin lícito, por lo general con un ánimo de lucro, debe de entenderse al con-

cepto de representante legal.

El Código Fiscal de la Federación no define por razones obvias al representante legal de las personas morales; sino únicamente hace mención a dicho representante en su Art. 135, para éstos efectos debemos de considerar que todas las sociedades mercantiles tienen órganos de administración y de representación y serán éstos últimos los que en nombre y representación de la persona moral de que se trate puedan recibir la comunicación del acto de autoridad en forma de tributo.

Esta representación es entregada por las personas morales a través de mandatos otorgados por los órganos de administración o Consejo de Administración en los términos de los Arts. 2554 y 2555 del Código Civil para el Distrito Federal; dentro del acta constitutiva de la sociedad a determinadas personas, las cuales en su carácter de mandatarios pueden atender este tipo de diligencias.

Entratándose de personas morales, el notificador debe llevar a cabo la diligencia precisamente con el representante legal o mandatario de la persona moral o sociedad mercantil.

2. Requisitos Objetivos. Consideramos que bajo este rubro debemos mencionar a las diversas formas de comunicaciones que se practican diariamente en el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo, y en las diferentes dependencias gubernamentales, así como organismos descentralizados; y que son personalmente, por oficio, por correo certificado, por telegrafo, por edictos, estos dos casos son muy esporádicos, y por último, dentro del juicio de nulidad, por lista, mismas que en este momento no analizaremos, ya que lo haremos detenidamente más adelante.

Por lo que se refiere a los propósitos que buscan las notificaciones consideramos que éstos son de dos órdenes, a saber:

- a) Poner en conocimiento del destinatario el contenido de la comunicación, proporcionándole de esta manera la oportunidad de defenderse, si es que el acto o la determinación le causen perjuicio.
- b) Hacer constar por parte de la autoridad que el acto efectivamente se hizo del conocimiento del interesado.

En vista de lo anterior, consideramos que los principales efectos que traen aparejadas las notificaciones, son las siguientes:

1. Que las partes, los terceros, etc., tengan conocimiento del acto dictado por la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación o dependencia administrativa que emitió el acto de molestia.
2. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto o evento notificados con influencia en el proceso.

3. Viene a ser el punto de partida para hacer valer dentro de un plazo que señalan las leyes respectivas los medios de defensa contenidos en la norma.

Es en este momento cuando el contribuyente si considera que la actuación de la autoridad no se ajustó a derecho y por lo tanto lesiona sus intereses, en ejercicio de sus garantías de seguridad jurídica interpondrá la defensa legal aplicable a este caso específico, que viene a ser el recurso de nulidad de notificaciones, cuya metodología señalaremos más adelante.

MEDIOS DE HACER LAS NOTIFICACIONES

Como ya hemos señalado, las notificaciones procesales tienen que ser dadas a conocer a los interesados para que así de esta manera se cumplan los objetivos de ésta.

Así tenemos que el Código Fiscal de la Federación separa en dos grupos las comunicaciones, el primero se refiere a las comunicaciones dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo y el segundo a las que se llevan a cabo en el juicio de nulidad.

dad que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El primer grupo está regulado por los artículos 134 y 140 del invocado ordenamiento legal, y el segundo queda comprendido entre los artículos 251 a 254, del citado código tributario.

Cabe aclarar que la fase oficiosa del procedimiento administrativo viene a constituir la parte general de las notificaciones y la parte procesal se encuentra regulada dentro del Título IV del citado ordenamiento legal.

En este orden de ideas, podemos mencionar como medios de hacer las notificaciones, los que se mencionan en los artículos 134, en sus diversas fracciones, 135 y 136 del Código Fiscal de la Federación, de los que se desprende que las notificaciones de los actos administrativos se harán:

- a) Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.
- b) Por correo ordinario.
- c) Por telegrama.

d) Por estrados.

e) Por edictos, en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera desaparecido o se ignore su domicilio, o que éste no se encuentre en territorio nacional.

De cualquiera de las formas enunciadas con anterioridad al momento de ser practicadas se deberá proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se pretenda notificar.

En el caso de las notificaciones que deban hacerse personalmente, éstas se harán: en la casa habitación del interesado, en el lugar en que se encuentren o en el domicilio que hubiere señalado para oír y recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándo se de las actuaciones relacionadas con el trámite de la resolución de la instancia o del procedimiento respectivo bastará para considerar que se ha señalado domicilio para oír y recibir notificaciones en instancias o procedimientos administrativos, el que la dirección del interesado aparezca impresa en la promoción respectiva.

Las notificaciones deberán hacerse a quien deba notificarse, o a su representante legal, a la persona autorizada para ello, en ausencia de dichas personas el notificador deberá dejar citatorio con quien se encuentre en el domicilio, o con el vecino más cercano, para que se le espere a una hora fija del día hábil siguiente, o para que acuda a las oficinas de las autoridades fiscales dentro del término de los seis días hábiles siguientes a notificarse.

En el caso de que aún con previo citatorio, la persona citada o su representante legal no acudiesen al llamado del notificador la diligencia de notificación se practicará con la persona que se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, o se dejará fijada en la puerta, previa razón del notificador de esta circunstancia.

Otro de los medios de efectuar comunicaciones es el que se hace por medio de oficio entregado por mensajero o por correo certificado con acuse de recibo, (Art. 134 fracción I y II Código Fiscal de la Federación), deben hacerse por este medio (o por el de noti

ficación personal, o por edictos), las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y las de acuerdos administrativos que puedan ser recurridos, porque se consideran idóneos cualquiera de estos tres medios de comunicación para actos importantes dentro de un procedimiento administrativo.

Otros acuerdos o resoluciones administrativos también pueden ser notificados mediante oficios.

Las notificaciones por oficio deben hacerse en los mismos lugares que ya hemos señalado para las notificaciones personales.

La llamada notificación por oficio puede realizarse enviando el documento en que se contiene la resolución que se pretende hacer del conocimiento del interesado, por medio del correo, utilizando el sistema llamado "correo certificado con acuse de recibo". En la práctica, de esta manera se notificarán gran cantidad de resoluciones o acuerdos, en los casos en que la autoridad que los emite y el destinatario residen en diferentes poblaciones.

Por estrados, éstos se harán en listas, fijando durante cinco días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación. La auto ri dad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos se tendrá como fecha de noti fi ca ción la del sexto día siguiente a aquel en que se hubiere fijado el documento (Art. 139 del Código Fiscal de la Federación).

Los edictos vienen a constituir otra forma de no tifi ca re r, los cuales son resúmenes de las resoluciones que se pretenden notificar y que se publican en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los diarios de mayor circulación en la República Mexicana, por tres días consecutivos.

Inexplicablemente el Código Fiscal, no previó co mo forma o medio de notificación, la espontánea o sea, cuando el propio interesado acude ante la dependencia de la autoridad administrativa a darse por legalmente notificado del acto de que se trate, dejando constancia firmada y fecha de ello. A nuestro juicio, la au tono tifi ca ción constituye una comunicación personal

al destinatario, quien por su propia voluntad se presenta ante la autoridad administrativa correspondiente y llena todos los requisitos de validez para realizar dicha notificación.

En efecto, el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 135, dispone que la manifestación que hagan al interesado o su representante de conocer un acuerdo o una resolución, surtirá efectos de notificación en forma, desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a la que debiera surtir sus efectos la notificación de acuerdo con el mencionado artículo del citado código, que es el día hábil siguiente al que fueron hechas las notificaciones o al de la última publicación en el caso de edictos.

En cuanto a las funciones de la notificación en materia tributaria administrativa, nos señala Sergio de la Garza,⁽⁴⁰⁾ pueden distinguirse tres.

(40) GARZA, Sergio de la.
Opp. cit. pág. 665.

- a) Puede nacer la pretensión tributaria; en nuestro derecho esta función ya ha sido superada, porque según hemos visto, el crédito tributario nace de la conjunción del presupuesto legal con la realización del hecho generador.
- b) Puede determinar el momento del vencimiento de la obligación tributaria, esta función si pueden desarrollarla algunas notificaciones.
- c) Puede dar al obligado la oportunidad de conformarse con la resolución notificada o bien recurrirla en su defensa; esta función también la cumplen las notificaciones en una manera general.

Es en este momento cuando el contribuyente si considera que la actuación de la autoridad no se ajustó a derecho, en ejercicio de sus garantías de seguridad jurídica interpondrá la defensa legal aplicable a este caso que es el recurso de nulidad de notificaciones cuya metodología señalaremos más adelante.

Hemos visto los medios de notificación dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo que

viene a constituir la parte general de las notificaciones, y la parte procesal que ahora estudiaremos se encuentra dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo, el cual se encuentra regulado por el Título IV, Capítulo XI del Código Fiscal de la Federación vigente.

En este orden de ideas, podemos mencionar como medios de hacer las notificaciones dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo, las que se contemplan en los artículos 252, 253, 254 y 255 del Código Fiscal de la Federación, de los que se desprende que las notificaciones que deban hacerse a los particulares se harán en los locales de las Salas, si las personas a quienes debe notificarse se presentan dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquellas en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, o por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales del Tribunal. La lista a que nos referimos contendrá nombre de la persona, expediente y tipo de acuerdo, además de los autos se hará constar la fecha de la lista. Se notificará personalmente o por co-

reos certificados con acuse de recibo a los particulares, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante legal se encuentre en territorio los siguientes casos:

- I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación.
- II. La que mande citar a los testigos o a un tercero.
- III. El requerimiento a la parte que debe cumplirlo.
- IV. El auto que declare cerrada la instrucción.
- V. La resolución de sobreseimiento.
- VI. La sentencia definitiva.
- VII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene.

Ahora bien, la relación de resoluciones antes transcrita nos parece correcta, con la única salvedad de lo que dispone el punto VII que se refiere a "todos aquellos casos en que el magistrado instructor

así lo ordene", ya que no puede considerarse que una orden del magistrado motive una notificación personal, sino la esencia misma de la comunicación por notificar, o sea, una necesidad procesal, no una simple y a veces arbitraria orden del magistrado instructor.

Dentro del procedimiento contencioso que nos ocupa, la notificación personal es una forma de comunicación procesal que se practica solamente a los particulares, ésto es, a las personas físicas y morales, cuando se trate de las resoluciones que enumeramos con anterioridad, remitiéndose a su vez a la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Posteriormente, en el inciso respectivo explicamos ampliamente la forma de llevar a cabo este tipo de diligencias por lo que remitimos al lector del presente trabajo a su consulta.

La notificación mediante oficio remitido por correo certificado con acuse de recibo, es la más socorrida y presta un auxilio de suma importancia, para hacer expedita la instrucción del juicio, pero corre el riesgo de perder seguridad, pues en la práctica

suelen presentarse las siguientes anomalías:

- a) Que el acuse de recibo no es devuelto.
- b) Es imperfecto porque le falta fecha, firma o nombre completo de quien lo recibe.
- c) La firma no corresponde a la persona autorizada en autos para recibir la notificación

En los supuestos de los incisos a) y b) es posible perfeccionar la prueba de la notificación girando un oficio a la Sala del conocimiento a la Dirección General de Correos para que informe sobre el dato omitido; y en lo que se refiere al caso c) existen diversos criterios sostenidos por los tribunales de la materia, en primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁽⁴¹⁾ nos dice:

"NOTIFICACIONES A LAS EMPRESAS, ENTREGA DE CORRESPONDENCIA REGISTRADA. Para considerar legalmente realizada una notificación, no basta que la pieza postal correspondiente se entregue en el domicilio de determinada empresa, como lo previene el artículo 100 del Código

(41) Resolución pronunciada en la revisión fiscal 141/79 el 22 de noviembre de 1979. Informe anual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1979.

Fiscal de la Federación, sino que es necesario que se cumplan con las exigencias previstas por los artículos 457 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, para entrega de correspondencia registrada, en el sentido de que esa correspondencia debe ser entregada al destinatario o a la persona que se haya autorizado por escrito para tal efecto".

En contraposición de esta tesis encontramos que existe otro criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que considera que tratándose de una notificación por correo, si con el acuse de recibo postal, que obra en el expediente, se demuestra quien recibió en el domicilio de la quejosa el oficio cuya notificación es motivo de la controversia, es de reconocerse que la destinataria si tuvo conocimiento de la resolución contenida en ese oficio, dándose cumplimiento a lo señalado por el artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación, estableciendo un paralelismo entre las notificaciones a las autoridades y a los particulares, ya que sostiene que es absurdo pensar que el empleado postal se cerciore de la personalidad de quien recibe la correspondencia, por lo que concluye afirmando que, basta que en las oficinas privadas

como en las públicas la correspondencia sea entregada en la oficialía de partes o al empleado encargado de recibirla y éste firme la tarjeta de acuse de recibo, para que se considere correcta la entrega de la correspondencia.⁽⁴²⁾

Como se aprecia de la lectura de estas dos tesis existe divergencia de criterios, ya que por un lado la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que la notificación además de entregarse en el domicilio señalado, exige que se cumplan las formalidades previstas por el artículo 457 de la Ley de Vías Generales de Comunicación para entrega de correspondencia registrada, o sea, que debe ser entregada al destinatario o a la persona autorizada por escrito para ese efecto; en cambio, el Primer Tribunal Colegiado considera que la notificación es legal si con el acuse de recibo se demuestra quien recibió la notificación en el domicilio de la quejosa, criterio erróneo si se tiene en cuenta que no se puede equiparar, como lo -

(42) Resolución pronunciada en el amparo directo 697/79 el 5 de noviembre de 1980. Informe anual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Año de 1980. 3a. parte.

hace dicho tribunal, la notificación realizada por co rreo certificado con acuse de recibo a las autoridades, con la que debe ser hecha a los particulares, puesto que ambas situaciones están reguladas de manera diversa por la Ley de Vías Generales de Comunicación, como se verá más adelante.

El criterio seguido por el Tribunal Fiscal de la Federación ha sido que la correspondencia certificada deberá entregarse a sus destinatarios, representantes legales, remitentes o a las personas que se encuentren autorizadas. Si se practica la notificación con persona diversa y ésta se objeta por el agraviado, se tendrá por no hecha la notificación y se repondrá nuevamente, con la excepción, de que si el que debió ser notificado se ha hecho sabedor de otra manera y no promueve formalmente incidente de nulidad de notificaciones.

En mi opinión, acorde con lo sostenido por el Tribunal Fiscal de la Federación y con fundamento en los artículos 457, 567 y 583 de la Ley de Vías Genera les de Comunicación, considero que la correspondencia registrada debe entregarse al destinatario o a la per

sona que autorice por escrito; tratándose de una sociedad, a su representante legítimo, quien deberá firmar el talón respectivo y se devolverá al remitente, por lo tanto, si no aparece que el acuse de recibo de una notificación por correo dirigida a una sociedad se encuentra firmado por el representante legal de la empresa o por persona autorizada para el efecto, sino por persona diversa, no puede estimarse legalmente válida tal notificación.

Por otro lado, para que una notificación tenga plena validez, se debe observar lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, así como en la Ley de Vías Generales de Comunicación, que en su artículo 457 y siguientes, dispone que la correspondencia registrada deberá entregarse a los destinatarios, a los remitentes en su caso, o a las personas que unos u otros autoricen por escrito, a no ser que la Ley señale expresamente otro conducto para su entrega, que las dirigidas a las oficinas públicas se entregarán a sus jefes o a la persona que designen por escrito (Art. 458); que las dirigidas a personas morales, se entregarán a su representante legítimo (Art. 463); que las dirigidas a menores de edad se entregarán a

quien ejerza la patria potestad (Art. 466); y las no recibidas permanecerán en las oficinas de correos a disposición de los interesados, durante los plazos que indique el reglamento de la presente ley (Art. 468).

De estos artículos se deduce que las personas al servicio de la Administración de Correos, como los carteros y las demás personas que retengan la correspondencia registrada, están facultados para entregar una pieza a quien es el destinatario postal, a una persona que acreditó estar autorizado, ser representante legal o encontrarse en el ejercicio de la patria potestad.

Sobre el tema la Dra. Heduán Virués,⁽⁴³⁾ nos dice que "...si una ley procesal acude a la notificación por correo certificado está dando a los encargados de entregar la pieza postal, una función similar a la de un actuario, facultado igualmente para calificar la personalidad de aquel con quien deba entender una diligencia de notificación".

(43) HEDUAN, Virués.
Opp. cit. págs. 219 y 220.

Puede ser que la correspondencia al ser devuelta contenga una anotación en el sobre expresando el motivo por el cual no fue entregada, o bien, con sellos que dan a entender que se envió al destinatario más de un aviso para que se acudiera a recogerla.

Si el destinatario no fue encontrado en su domicilio, se deberá repetir la notificación postal, en el mismo caso en que el domicilio esté equivocado, y el cual se debe corregir.

Si no existe la calle o el número de la casa, señalados en los autos del juicio, el destinatario cambió de domicilio o se ausentó de la población, se notificará por rotulón, al cual nos referiremos más adelante. Caso no raro es que el destinatario haya fallecido, entonces se deberá exhibir copia certificada del acta de defunción y el proceso quedará interrumpido según lo dispone el artículo 369 del Código Federal de Procedimientos Civiles, claro en el supuesto de que la persona que falleció sea parte o representante, ya que si es un testigo o perito, se proveerá su substitución o se prescindirá de él.

Como caso de excepción, se utilizan los telegramas, tratándose de casos urgentes o cuando el destinatario radica en un lugar alejado, éste medio solo se utiliza como comunicación para las autoridades. Así lo dispone el artículo 254 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto de las notificaciones por lista, debemos indicar que nuestra legislación dispone que se harán en esta forma las providencias no comprendidas en la enumeración de las fracciones I a la VII del artículo 253 del Código Fiscal de la Federación. Este medio tiene su fundamento en el primer párrafo del numeral citado, al disponer que la lista se fijará en sitio visible del Tribunal, deberá contener el nombre de la persona o autoridad a quien se notifica, el número del juicio en el que la notificación se hace o una síntesis de lo notificado, asentándose en autos razón de la fecha de la lista, así como el sello correspondiente.

Resulta conveniente mencionar que en diversas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación utilizan como medio de notificación el rotulón, al que alude el

artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Este medio es empleado para el caso de que un litigante no señale domicilio para recibir notificaciones y no concurra al Tribunal a notificarse de una comunicación personal, casos previstos en el primer párrafo del artículo 306 del mencionado código. Se considera que a diferencia de la lista, es un documento especial que contiene únicamente el nombre del notificado y el texto íntegro de la resolución que se notifica; debe ser autorizado por el actuario y fijado en la puerta del Tribunal correspondiente; y una copia se agregará a los autos, asentándose en ellos la razón respectiva.

Consideramos que esta forma de notificación está reservada para el litigante que no señale domicilio, por analogía también puede aplicarse a los casos en que el litigante no sea conocido en el domicilio que señaló, haya cambiado de domicilio, o no habiendo sido encontrado él ni persona autorizada de su parte, cuando fueron buscados para hacerles entrega de una pieza postal certificada y sin haber sido atendidos los avisos para recogerla en la oficina de correos correspondiente, esa pieza será devuelta con las ano-

taciones y sellos respectivos. En esos supuestos, no debiera establecerse otra forma más personal de notificación porque hacerlo daría por resultado una tardanza innecesaria de quien supuestamente tiene interés de ser notificado.

C) CONCEPTO DE DOMICILIO EN MATERIA FISCAL

Un segundo concepto imprescindible para considerar ajustada a derecho la comunicación del acto en forma de crédito fiscal a un contribuyente viene a ser el domicilio.

Así tenemos que para Flores Zavala,⁽⁴⁴⁾ el domicilio es uno de los elementos fundamentales del sujeto pasivo de la obligación tributaria y para ese efecto señala las siguientes razones:

1. El domicilio de una persona sirve para fundar el derecho de un país, para gravar de totalidad de la renta o del capital, cualquiera que sea el lugar de origen y la nacionalidad del sujeto.

(44) FLORES ZAVALA, Ernesto.
Opp. cit. pág. 115.

2. En los estados federales sirve para determinar que entidad local y municipio tienen derecho a gravar.
3. Sirve para determinar ante que oficina el sujeto debe cumplir con las obligaciones tributarias.
4. Para fijar que oficina es la que puede intervenir para la determinación, percepción y cobro de los créditos fiscales y para el cumplimiento de las obligaciones secundarias que corresponden al Estado.
5. Para determinar el lugar en que deben hacerse al sujeto las notificaciones, requerimientos de pago y demás diligencias que la ley ordene que se practiquen en el domicilio del causante.

Para los efectos de este trabajo, resulta útil la razón que menciona el autor en quinto término, es decir, el domicilio como el lugar en que han de hacerse al sujeto pasivo de la obligación tributaria o contribuyente las notificaciones y requerimientos de

pago y demás diligencias que la ley ordena que se practiquen en el domicilio, que para tal efecto ha se ñalado el propio causante.

En el Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en materia federal supletoriamente, el domi cilio de una persona es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus nego- cios o actividades.

En el Art. 31 del propio cuerpo normativo se es- tablece la existencia de un domicilio legal señalándo se lo siguiente: "El domicilio legal de una persona es el lugar en donde la ley fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté allí presente".

Refiriéndose a personas morales, el Art. 33 dice que las personas morales tienen su domicilio en el lu gar en donde se haya establecido su administración. Los que tengan su administración fuera del Distrito Federal o de los territorios federales; pero que eje- cuten actos jurídicos dentro de las mencionadas cir- cunscripciones, se considerarán domiciliadas en el

lugar donde los haya ejecutado, en todo lo que a estos actos se refiere.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

Hacemos notar que en los términos del Art. 29 del invocado código, tratándose de personas físicas, el elemento primordial para determinar el domicilio es la residencia de un lugar con el propósito de establecerse en él y, sólo a falta de este elemento se tomará en cuenta el lugar del principal asiento de la negociación, pero por este lugar se entiende generalmente la población.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación, de actual vigencia señala en su Art. 20, que el domicilio de las personas físicas será:

- a) Cuando realice actividades empresariales, el local en que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas

en el inciso anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilicen como base fija para el desempeño de sus actividades.

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

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.

Es decir, el legislador considera como elemento esencial para determinar el domicilio de las personas físicas el local que utilicen para el desempeño de sus negocios mientras que para determinar el de las personas morales, aceptando la orientación que dá el

Código Civil, se considera como domicilio de estas en tidades el lugar en donde se encuentre la administra- ción principal del negocio y será en este lugar, en donde tendrá que constituirse el notificador de la au toridad exactora para comunicar el crédito fiscal, a fin de que el contribuyente esté en posibilidad de ejercitar los derechos públicos subjetivos o garan- tías de seguridad jurídica a que hemos venido hacien- do alusión en el desarrollo de este trabajo.

El Código Fiscal de la Federación dispone que el domicilio de las personas físicas que habitualmente realicen actividades o tengan bienes que den nacimien to a obligaciones fiscales en dicho lugar, en todo lo que se relacione con dichas actividades, aunque las autoridades fiscales tienen la facultad de considerar también, como domicilio, la casa habitación de la per sona física. Esta disposición es supletoria de las leyes fiscales.

Como el domicilio fiscal se ha establecido para ejercer el mayor control sobre los contribuyentes de tributos federales y para poder localizarlos en la forma más fácil posible, el señalamiento del domici-

lio debe hacerse indicando el número de la casa o edificio, tanto el exterior a la calle como el interior que corresponda al despacho o departamentos, el nombre de la calle, avenida o calzada, la congregación o delegación del municipio en que se encuentre el lugar del establecimiento o residencia y la ciudad y la municipalidad.

Otros elementos importantes dentro de los medios de comunicación lo constituyen los días y las horas hábiles, de las cuales haremos una breve mención a continuación:

1. Concepto de días hábiles. Para llevar a cabo diligencias judiciales, el legislador ha establecido en el Art. 12 del Código Fiscal de la Federación, que días hábiles; serán aquellos en que estén abiertos al público las oficinas de las autoridades fiscales, a excepción de los siguientes días: sábados y domingos, ni el 1° de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1° de mayo, el 5 de mayo, el 1° de septiembre, el 16 de septiembre, el 12 de octubre, el 20 de noviembre, el 1° de diciembre

de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y el 25 de diciembre.

También son inhábiles aquellos en que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales federales. No se consideran vacaciones generales las que se otorgan en forma escalonada. Las autoridades fiscales podrán habilitar los días inhábiles. Esta circunstancia deberá comunicarse a los particulares y no alterará el cálculo de términos o plazos.

2. Concepto de horas hábiles. Este concepto viene a completar el descrito en el párrafo anterior y para delimitarlo también acudiremos a la legislación.

Así, tenemos que el Art. 13 del Código Fiscal de la Federación, nos señala que serán horas hábiles para la práctica de diligencias por parte de las autoridades fiscales las comprendidas entre las 7:30 am y las 18:00 pm horas. Una diligencia de notificación iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil.

sin afectar su validez.

Las autoridades fiscales para la práctica de visitas domiciliarias y el procedimiento administrativo de ejecución, podrán habilitar los días y las horas inhábiles, cuando la persona a visitar realice actividades, en días y horas inhábiles.

Con estos conceptos se vienen a integrar los elementos constitutivos que forman el marco de garantías de seguridad jurídica del gobernado en materia fiscal, pues con ello dan seguridad jurídica en cuanto al desarrollo de las diligencias de comunicación de un crédito fiscal, de una resolución administrativa, o una resolución dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo.

Cuando la autoridad administrativa no efectúa la comunicación del acto administrativo tomando en consideración los elementos ya señalados anteriormente; el contribuyente podrá agotar una instancia o medio defensa que es el

recurso administrativo de nulidad de notificaciones, el cual detallaremos con más precisión posteriormente, instancia con la cual no se pretende anular el acto administrativo, si no lo que se pone en tela de juicio es la comunicación de ese acto, y de ser fundado implicará que el procedimiento tendría que reponerse por parte de la autoridad administrativa sin que se haya realizado pronunciamiento alguno con respecto a la validez o nulidad del acto en sí.

D) LAS NOTIFICACIONES PERSONALES, POR CONDUCTO DE APODERADOS O POR TERCEROS AUTORIZADOS

Una vez analizados los requisitos y modos de practicar las notificaciones en general, así como los conceptos de domicilio, en materia fiscal y días y horas hábiles, consideramos conveniente señalar, dentro de las notificaciones personales, en los casos en que el interesado no se encuentre o su representante, en la primera búsqueda por parte del notificador o del Actuario, de igual manera tratándose de personas morales en la segunda búsqueda, aún cuando haya habido

previo citatorio, señalaremos los requisitos para llevar a cabo este tipo de notificaciones en los supuestos mencionados con anterioridad.

La notificación personal es aquella que debe hacerse generalmente por el Secretario Actuario del Juzgado teniendo frente a sí a la persona interesada y comunicándole de viva voz la noticia que deba dársele.⁽⁴⁵⁾

Dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo, las notificaciones personales se entenderán con la persona que debe ser notificado a su representante legal o apoderado; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fijada del día siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato o con un agente de policía.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se le hará

(45) GOMEZ LARA, Cipriano.
Opp. cit. págs. 245 y 246.

por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de no garse ésta a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona que se entienda de la diligencia, copia del documento que se refiere a la notificación. De las diligencias en que conste la notifi cación o cita, el notificador tomará razón por escrito. Las notificaciones personales deben hacerse en días y horas hábiles.

De igual manera se pueden llevar a cabo diligencias de carácter personal, a similitud de con la persona a quien deba notificarse o a su representante o apoderado, a terceros autorizados que en este caso serían Licenciados en Derecho, previa autorización que para este efecto otorgue la persona interesada. Este es el procedimiento que se sigue para llevar a cabo una notificación personal, ya sea estando presen te el propio interesado, o en los casos de personas morales, el apoderado o representante legal, o los terceros autorizados, y el cual se encuentra regulado

por el Art. 137 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, dentro del procedimiento contencioso administrativo que ahora nos ocupa, esta forma de comunicación procesal se comunica solamente a los particulares, ésto es a las personas físicas y morales, cuando se trata de resoluciones que enumeran las fracciones I a VI del Art. 253 del Código Fiscal de la Federación, remitiéndose a su vez a la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Al respecto, conviene mencionar someramente el procedimiento de notificación personal que establece el código adjetivo federal en comentario. Los artículos 310, 312 y 313 del mencionado ordenamiento legal, exigen que el actuario se constituya en el domicilio designado, cerciorándose de ser aquel en que deba hacerse la notificación, el que haya sido señalado por el promovente en su escrito inicial de demanda que la entienda con quien debe ser notificado, con su representante o procurador dejándole copia íntegra autorizada de lo que se notifique, y si no se encuentra alguno de ellos deje citatorio para ser esperado a hora fija del día siguiente, y, si no espera, se le notifi

cará con quien se encuentre en el domicilio, o se le notificará por instructivo dejándole copias de la notificación respectiva; que si quien deba ser notificado no ocurre al llamado del notificador o se niega, dicho instructivo se fije en la puerta de la casa, y que si se niega que esa casa sea el domicilio, la notificación se haga en el lugar donde trabajo o se encuentra quien deba ser notificado, previa identificación directa, o por medio de testigos de su conocimiento, que firmarán con él, si supieran hacerlo.

De lo expresado anteriormente merece ser destacado lo referente al citatorio que es dejado por el Actuario en el domicilio en donde se realizó la diligencia. En efecto, existe controversia en cuanto a considerar si al dejar el citatorio deben firmar testigos, se debe tomar en cuenta que la ley de la materia no señala o especifica que deben hacerlo, lo que consideramos una grave omisión que pueda dejar al notificado en cierto momento en estado de indefensión, puesto que no habría seguridad jurídica si el citatorio no contiene la firma de los testigos, sino únicamente la del Actuario y la de quien lo recibe, aún cuando en la práctica se considera válido el citatorio lle-

vando únicamente la firma de quien lo recibe y del Actuario, ya que no fácilmente se pueden localizar personas que deseen firmar como testigos para un citatorio.

Sobre el particular, es conveniente e importante citar la tesis del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, que en su fallo del 19 de abril de 1979, sostuvo lo siguiente:

"NOTIFICACION, CITATORIO QUE NO PRECISA LOS DATOS DE LOS TESTIGOS QUE LO FIRMAN. No es válida la notificación hecha mediante citatorio firmado por testigos, si no precisa quienes son los testigos así como los datos personales de éstos⁽⁴⁶⁾".

Esta tesis viene a constituir un criterio firme al exigir que el citatorio que es firmado por testigos, debe precisar quienes son dichos testigos, o sea, el nombre de ellos y sus datos personales. Estimamos que de esta forma se cumple realmente con las garan-

(46) Resolución Pronunciada en el Amparo Directo 812/78. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 1979, pág. 84.

tías de seguridad jurídica establecidas en los Arts. 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

A mayor abundamiento, merece ser mencionada por su importancia el criterio sostenido por el Tribunal Fiscal de la Federación en su fallo plenario de 28 de septiembre de 1966, al analizar los formalidades que debe revestir esta clase de notificaciones al disponer lo siguiente:

"NOTIFICACION PERSONAL. Eficacia de la practicada en el domicilio señalado. La notificación personal practicada por un Actuario de este Tribunal en el domicilio señalado por el actor, y entendida con persona de su familia, surte efectos más aún, si el propio interesado que promueve el incidente de nulidad previsto en el Código Fiscal de la Federación y se manifiesta sabedor de lo notificado".⁽⁴⁷⁾

Siguiendo con el orden establecido en el Art. 253 del Código Fiscal de la Federación establece que la notificación personal podrá hacerse a las partes

(47) Resolución pronunciada en la Queja interpuesta en el Juicio de Nulidad 2622/59. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Nos. 349 a 370. Tomo 1º, págs. 321 y 322.

cuando éstas concurren al Tribunal por sí mismas, por medio de sus representantes o por medio de sus abogados patronos, para lo cual se amerita una razón que ha de poder el Actuario; en la práctica se hace no solamente dentro de las veinticuatro horas siguientes como lo prevé el citado ordenamiento legal, sino en cualquier tiempo mientras no haya sido despachada otra clase de notificación, regla que debió consignar este artículo, pues consideramos que esta forma de notificación es la más segura y acreditada.

En la práctica, las notificaciones personales que llevan a cabo los actuarios del Tribunal Fiscal de la Federación, alcanzan un porcentaje muy elevado en relación con las que se hacen mediante oficios enviados por correo certificado con acuse de recibo, ya que durante la instanciación del juicio de nulidad que se ventila ante el mencionado tribunal, la mayoría de los acuerdos y resoluciones que se dicten se ordenan por los magistrados sean notificados personalmente, y solamente en los casos en que el domicilio del actor se encuentre fuera de la jurisdicción del Distrito Federal, en el caso de las Salas Regionales Metropolitanas, se notifica por correo certificado

con acuse de recibo que son relativamente muy pocas las notificaciones que se hacen de esta manera, este porcentaje elevado de notificaciones personales se ha intensificado en gran parte por las reformas al Código Fiscal de 1983, por lo que ahora la mayoría de los acuerdos, ya sea de admisión de la demanda, contestación a la misma, alegatos, cierre de instrucción y al gún otro tipo de acuerdo, son notificados personalmen te.

Ahora bien, el Art. 200 del Código Fiscal de la Federación, nos habla de la representación de los par ticulares que promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el caso de que no se actúe a nombre pro prio, y el mismo nos indica que la representación se otorgará en Escritura Pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otor-gante y testigos ante Notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la ley de profesiones, además ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procederá la gestión de negocios, por lo que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la presentación le fue otorgada a más tardar en la fecha de la presenta-

ción a la demanda.

Unicamente podrán ser autorizados en materia fiscal, por los particulares, a Licenciados en Derecho para que a su nombre reciban notificaciones, hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines. Esta reforma al Código Fiscal de la Federación, considero ha venido a ser justa ya que anteriormente los contadores públicos éran los encargados de tramitar los asuntos de tipo fiscal, y prácticamente éran pocos los abogados que litigaban en esta área, pero ahora con la reforma se ha abierto mayor campo de trabajo para los Licenciados en Derecho.

E) FORMAS DE PRACTICAS LAS NOTIFICACIONES EN CASO DE AUSENCIA DEL INTERESADO

Una vez que hemos visto la forma de llevar a cabo las notificaciones personales por conducto de apoderados o por terceros autorizados, veremos ahora las formas de practicar las notificaciones en caso de ausencia del interesado.

Al respecto conviene mencionar que una vez que el Actuario o notificador se haya constituido en el domicilio que para oír y recibir notificaciones haya señalado el promovente, y cerciorado de que es el indicador, procederá a buscar a quien se pretenda notificar, o sea a quien vaya dirigida la notificación o a su representante o apoderado en éstos últimos casos cuando se trate de personas morales, y en el caso de ausencia de cualquiera de éstos, el notificador procederá a dejar citatorio con persona que se encuentre en el domicilio correspondiente, para que se le espere a una hora fija hábil del día hábil siguiente, en el caso en que aún cuando se haya dejado el citatorio, y el Actuario haya concurrido de nueva cuenta al día hábil siguiente, y la persona a quien se deba notificar no haya concurrido al llamado del actuario, la notificación se llevará a cabo con quien se encuentre en el domicilio pero si aún cuando haya alguna persona en el domicilio y se le haya dejado el citatorio previamente y ésta persona se niegue a recibirla, el Actuario podrá llevar a cabo la notificación mediante instructivo, el cual se fijará en la puerta del inmueble, de la misma manera se procederá cuando se encuentre cerrado o el promovente haya cambiado de domici-

lio sin haber comunicado previamente al tribunal o a la autoridad administrativa, tratándose de resoluciones administrativas, o en el caso de que aún cuando haya alguna persona en el domicilio ésta se niegue a recibirla, el procedimiento para llevar a cabo las notificaciones personales, ya sea de resoluciones administrativas o judiciales, lo hemos mencionado ya en los incisos anteriores por lo que remitimos al lector del presente trabajo a su consulta.

Estimamos que de esta manera, no se deja en estado de indefensión al gobernado por falta de una debida comunicación de algún acto administrativo o procesal, ya que estimamos que aún cuando una notificación no haya sido entendida con el propio interesado por encontrarse éste ausente, la misma se convalidará plenamente al manifestar él mismo el conocimiento de la resolución que se pretende hacer de su conocimiento, ya sea que se haya entendido con su representante o apoderado o con quien se encontrare en el domicilio indicado o se haya fijado por instructivo en la puerta en tanto no haya promovido la nulidad de la notificación que se le haya pretendido hacer, se le tomará por legalmente hecha.

Al respecto, conviene hacer el comentario que en los juicios que se tramitan en el Tribunal Fiscal de la Federación, la mayoría de las veces al pretender hacer una notificación y constituirse el Actuario en el domicilio que se haya señalado para tal efecto, las diligencias se entienden con los abogados autorizados, y en algunas ocasiones aún cuando haya habido el previo citatorio ni éstos se encuentren por lo que se llevan a cabo con las secretarías, recepcionistas o muchas veces encargados del inmueble.

F) DISTINCION ENTRE LAS QUE SE PRACTICAN EN LA FASE OFICIOSA DEL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO Y EN LA FASE CONTENCIOSA DEL MISMO

Tanto en la fase oficiosa del procedimiento tributario como en la contenciosa del mismo, la necesidad de comunicar resoluciones administrativas, o diferentes etapas dentro del proceso, constituye la esencia de las notificaciones. Ahora bien, en la fase oficiosa del procedimiento tributario las notificaciones que se llevan a cabo son las de los citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y actos administrativos que pueden ser recurridos, a

diferencia de las que se realizan dentro del procedimiento contencioso administrativo que todas son secuella dentro de un proceso ya instaurado o sea dentro del juicio de nulidad las notificaciones constituyen los medios informativos del Tribunal a las partes desde la admisión de la demanda, hasta la sentencia definitiva pasando por las distintas etapas procesales, pero estas comunicaciones o notificaciones existen durante todo ese proceso, caso que en la fase oficiosa no se dá porque no hay una comunicación constante podríamos decir que es una sola notificación la que se efectúa, pero dentro del procedimiento de elaboración de una resolución administrativa no se le dá comunicación al contribuyente sino hasta que ya es la resolución definitiva que pueda ser o no recurrible, hasta ese momento es cuando se le notifica al gobernado antes no, lo que no sucede en el procedimiento contencioso administrativo que aquí cualquier acuerdo le es notificado ya sea personalmente, en las formas que ya hemos visto con anterioridad o por cualquier otra forma de comunicación, pero siempre existe esa comunicación, a diferencia de la fase oficiosa que no es constante la comunicación, un ejemplo claro de este tipo de situación lo podemos apreciar en el caso en que se

haya interpuesto una inconformidad ante el Consejo Consultivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, y no existe ninguna comunicación durante el trámite del recurso hasta que éste no ha sido resuelto y es hasta entonces cuando se notifica la resolución del mismo, pero anteriormente no hay ninguna notificación, y así como en este caso podríamos encontrar más.

Dentro de la fase administrativa las notificaciones que se realizan por parte de las autoridades administrativas a los contribuyentes son las de los citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos, y estas se realizan siguiendo los lineamientos generales que ya hemos señalado con anterioridad, pero estas notificaciones no se realizan dentro de ningún proceso sino simplemente es una forma de comunicación de la autoridad administrativa hacia el particular, para solicitar algún documento a alguna información o comunicar una resolución, etc.; y en el procedimiento contencioso administrativo la notificación adquiere una mayor importancia, ya que de no hacerse alguna notificación puede llegar a dejar en estado de indefensión al particular que haya promovido

ese juicio, porque al no existir una debida comunicación, en un momento dado el particular puede desconocer el contenido de un requerimiento, en los casos más comunes, y no poder complementarlo o no poder exhibir alguna prueba o peritaje, etc., por estas situaciones es necesaria la realización correcta de las notificaciones por lo que dentro del procedimiento contencioso administrativo la notificación adquiere una importancia irrelevante dentro del mismo procedimiento.

Estudiados que han sido los medios de comunicación en los procedimientos administrativos, en el siguiente capítulo se analizará la forma en que operan las garantías de Audiencia y Legalidad en materia de notificaciones fiscales.

Sin mayores problemas se procede a tal análisis.

CAPITULO CUARTO

LA TUTELA DE LAS GARANTIAS DE AUDIENCIA Y DE LEGALIDAD
POR MEDIO DEL RECURSO DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES Y
DE LA NULIDAD DE ACTUACIONES

SUMARIO: A) GARANTIA DE AUDIENCIA
B) GARANTIA DE LEGALIDAD

Bajo este rubro estudiaremos el fundamento constitucional de las notificaciones que se practican en los procedimientos fiscales, así como la nulidad e no notificaciones como recurso administrativo y como incidente dentro del procedimiento contencioso administrativo con que se tutelan las garantías constitucionales de seguridad jurídica del gobernado.

A) GARANTIA DE AUDIENCIA

El Artículo 14 Constitucional, contempla cuatro garantías individuales que son:

- a) La irretroactividad legal (párrafo I)
- b) La de Audiencia (párrafo II)
- c) La de legalidad en materia judicial penal
(párrafo III)
- d) La de legalidad en materia judicial civil
(lato sensu)

Avocándonos únicamente al estudio de las dos primeras garantías por ser materia del presente trabajo, a continuación analizaremos someramente las garantías

contenidas en el precepto legal de referencia.

La irretroactividad legal. Toda autoridad de acuerdo al numeral constitucional en comentario, está impedida para aplicar una ley retroactivamente en perjuicio de un gobernado. Sin embargo, esta garantía opera en el caso de aplicación de leyes de carácter sustantivo que establece derechos y obligaciones a cargo de los gobernados. Por el contrario, tratándose de leyes adjetivas, como es el Código Fiscal de la Federación tal aplicación si se puede efectuar sin violación a la garantía en comentario.

Así, tenemos por ejemplo en un juicio civil que se inició, argumentando tener un derecho con respecto a un bien, si el Código Civil, que es la ley sustantiva es reformado o abrogado, el juzgador tiene que aplicar la ley abrogada, puesto que en la vigencia de ésta, se habrá adquirido el derecho en litigio. En este mismo ejemplo el Código de Procedimientos Civiles, bajo cuyos lineamientos se inició el juicio es abrogado por uno nuevo, el procedimiento que el órgano jurisdiccional debe seguir es el establecido en la ley de nueva vigencia y no en la ley abrogada ya que

Éstas normas no conceden derechos u obligaciones en cuanto al fondo a las partes sino que hacen aplicable a la ley sustantiva a través de los actos que integran el proceso.

En materia de notificaciones en mi criterio considero que no existe aplicación retroactiva de la ley, porque las normas que regulan los procedimientos de notificación y de anulación de tales procedimientos, están contenidas en leyes de carácter adjetivo, las cuales pueden ser aplicadas retroactivamente pues únicamente establecen normas conforme a las cuales los órganos juzgadores deben resolver una controversia, sin que por ello se afecten derechos adquiridos. Recuérdese que la aplicación retroactiva de la ley solo está prohibida en el numeral constitucional con respecto a la aplicación de normas de carácter sustantivo, que establecen derechos y obligaciones a cargo de los gobernados.

La de Audiencia. Consideramos de vital importancia la garantía de audiencia, ya que contiene la principal defensa de que dispone todo gobernado frente a actos del Poder Público, ésta garantía se encuentra

plasmada en el segundo párrafo del artículo 14 Consti
tucional que a la letra dice:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, propie
dades o derechos, sino mediante juicio
seguido ante los Tribunales previamen
te establecidos en el que se cumplan
las formalidades esenciales del proce
dimiento y conforme a las leyes expedi
das con anterioridad al hecho".

Para el Dr. Ignacio Burgoa,⁽⁴⁸⁾ la garantía de au
diencia está integrada por cuatro garantías específi
cas de seguridad jurídica que son:

- 1) La que en contra de la persona, a quien se pretende privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados por dicha disposición constitucional, se siga un juicio.
- 2) Que tal juicio se substancie ante los tribuna
les previamente establecidos.

(48) BURGOA, Ignacio.
Las Garantías Individuales, México, Edit. Porrúa
11a. Edic. 1978. pág. 36.

- 3) Que en el mismo se observen formalidades esenciales del procedimiento, y;
- 4) Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.

El goce de la Garantía de Audiencia, como derecho público subjetivo, corresponde a todo sujeto como gobernado en los términos del artículo 1º Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado la siguiente jurisprudencia respecto a lo señalado con anterioridad:⁽⁴⁹⁾

"Los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, imponen a todas las autoridades del país la obligación de oír en defensa a los -

(49) Semanario Judicial de la Federación. 6a. Epoca. Vol. XV. 3a. parte, pág. 33 AR.5501/58. Laboratorios Liomant, S.A. Vol. XXXII, pág. 35 AR.2988/59 Mead Johnson de México, S.A., Vol. XXXIII. 3a. parte, pág. 21, AR.2125/59. Antonio García Michel.

posibles afectados con tales determinaciones así como la de que éstas, al pronunciarse, se encuentren debidamente fundadas y motivadas".

Por su parte el Lic. Sergio de la Garza,⁽⁵⁰⁾ manifiesta lo siguiente: "Tratándose de procedimientos relacionados con los impuestos, debe establecerse en las leyes tributarias la posibilidad de que el sujeto pasivo, antes de tener que pagar el impuesto, pueda examinar la determinación hecha por la autoridad tributaria, con objeto de alegar y probar contra los hechos que no sean correctos".

Ahora bien, dentro de la Garantía de Audiencia, estudiaremos principalmente la garantía específica del debido cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento por estar referidas al presente trabajo.

Las formalidades antes mencionadas tienen su razón de ser en la naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolla una función jurisdiccional.

(50) DE LA GARZA, Sergio.
Opp. cit. pág. 663.

Todo conflicto jurídico que se suscite debe ser expuesto y dado a conocer al Tribunal previamente establecido, por el sujeto afectado. En este contexto de ideas,⁽⁵¹⁾ Burgoa, considera que el órgano juzgador del conflicto tiene como obligación otorgar la oportunidad de defensa a aquella persona que pueda ser víctima de un acto de privación "...por lo que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe necesariamente y en aras de la índole misma de esta función estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo que se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación".

Además de la oportunidad de defensa dada al presunto afectado, es necesario darle la oportunidad de probar los hechos en los que se funden sus pretensiones, y una vez que existan las dos oportunidades que

(51) BURGOA, Ignacio.
Opus. cit. págs. 568 y 569.

se encuentran contempladas en la ley procesal, se integran las formalidades procesales esenciales.

Se considera que las formas de juicio establecidas en la ley pueden ser inconstitucionales, ya que es posible que se cumpla con las formalidades de la ley y sin embargo se infrinja la Constitución por no contener las formalidades esenciales del procedimiento, de tal manera que la ley que no contenga dichas formalidades será una ley inconstitucional.

Al respecto, el Licenciado Carlos A. Cruz Morales,⁽⁵²⁾ opina: "Las formalidades esenciales del procedimiento dentro del juicio que debe proceder al acto de privación consisten en permitir una máxima oportunidad al que puede ser objeto de la privación...; a contrario sensú toda obstrucción a la defensa, todo impedimento a la actitud de la defensa, toda negociación de defensa implicará estado de indefensión y por lo mismo, violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

(52) CRUZ MORALES, Carlos.
Los artículos 14 y 16 Constitucionales. México.
Edit. Porrúa. 1a. Edición. 1977. pág. 31.

En atención a lo anterior, se considera que cualquier restricción de defensa que se lleva a cabo sin importar su forma, viene a dar por resultado un estado de indefensión y por consiguiente, violación a las formalidades esenciales del procedimiento.

Así lo ha considerado la jurisprudencia 213 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra dice:

"Procedimiento Administrativo. Si en él no se llenan las formalidades esenciales exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento".⁽⁵³⁾

Así las cosas, Burgoa, nos dice que en las diversas leyes procesales, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, etc., y la contravención a cualquiera de ellas significa la violación a la formalidad procesal respectiva, o sea, a la garantía de audiencia.

(53) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación del año de 1965. Parte III, Segunda Sala, pág. 256.

Por otro lado, si las exigencias procesales no son observadas, son aplicables los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo como privación de defensa en perjuicio del quejoso.

LAS GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA INTEGRANTES DE LA GARANTIA DE AUDIENCIA

Se ha mencionado que la garantía de audiencia se compone de cuatro garantías específicas que deben de ser concurrentes, a continuación las analizaremos brevemente por ser de importancia esencial para el presente trabajo.

1. Garantía de Juicio previo a la privación. El concepto juicio, en este caso equivale a la de procedimiento (secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad). Este concepto es denotativo de función jurisdiccional desarrollada mediante una serie de actos articulados entre sí convergentes todos ellos a la decisión de un conflicto o controversia jurídica. El concepto que es el elemento principal de la ga-

rantía en comentario, se manifiesta en un pro
cedimiento en el que se realice una función
jurisdiccional tendiente a la dicción del De-
recho en un conflicto jurídico mediante un fa
llo o sentencia, éste término también puede
implicar que se otorgue o se haya otorgado
ocasión para que tal conflicto surja o haya
surgido.

Desde el punto de vista de los efectos del ac
to de privación el procedimiento se podrá sus
tanciar ante las autoridades jurisdiccionales
o materialmente administrativas o formal y ma
terialmente judiciales.

Destacaremos someramente que en materia fis-
cal, la garantía en comentario se encuentre
tutelado por diversos procedimientos que se
inician con un recurso administrativo y conti-
núan con un juicio de anulación ante el Tribu-
nal Fiscal de la Federación, en este caso los
procedimientos que comentamos se desarrolla-
ran ante autoridades materialmente administra-
tivas que desarrollan funciones formalmente
jurisdiccionales.

Posteriormente al fallo del Tribunal Fiscal de la Federación, podrá ser objeto de estudio por parte de autoridades formal y materialmente judiciales como lo son los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por no estar referidas al presente trabajo no se hará un análisis profundo de la segunda y cuarta garantía de seguridad jurídica contenidas en la Garantía de Audiencia y nos limitaremos por cuestión de método a enumerarlas, haciendo énfasis en la primera y tercera de las garantías específicas en comentarios, que son la de que en contra de la persona, a quien se pretende privar de alguno de los bienes jurídicos tutelados, se le siga un juicio para tal efecto, y la de que en ese juicio se sigan u observen las formalidades esenciales del procedimiento.

2. La segunda garantía específica consistirá en que el juicio que se menciona, deberá seguirse ante Tribunales previamente establecidos e

implica la preexistencia de Tribunales al caso que pudiera provocar el acto de privación.

3. El presente trabajo está referido a la garantía específica de las formalidades esenciales, o sea, a los medios de comunicación en los procedimientos administrativos y fiscales y a la anulación de los mismos cuando no se encuentran ajustados a derecho.

La garantía en comentario implica que en el juicio previo al acto de privación deberán observarse las formalidades esenciales del procedimiento. En este caso la autoridad jurisdiccional que va a dirimir el conflicto tiene la obligación ineludible de otorgar la oportunidad de defensa a la persona que vaya a ser afectado por el acto de privación para que éste exprese sus pretensiones opositoras al acto. Por ello en todos los ordenamientos adjetivos civiles, penales o administrativos que regulen funciones jurisdiccionales deben de estatuir la oportunidad de defensa u oposición que se traduce en diversos actos procesa

les, siendo el principal LA NOTIFICACION, al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad en sus respectivos casos tendientes a la obtención de la privación.

En la resolución jurisdiccional de la controversia no basta que se fije la litis, sino que es indispensable que se conceda a las partes la oportunidad de probar los hechos en los que se finquen sus pretensiones opo-
sitas (oportunidad probatoria).

Las disposiciones adjetivas deben de establecer en beneficio de las partes tal oportunidad, pues ello va a afectar en su esfera de derecho a través del acto de privación.

De lo anterior, podemos concluir que en todo ordenamiento adjetivo se consignarán las formalidades procesales que impliquen la oportunidad de defensa y probatoria, las cuales deberán ser respetadas por el órgano jurisdiccional con el fin de respetar la garantía que hemos venido analizando.

Debe el lector tomar en consideración que la garantía en comentario, es decir, la de las formalidades es esencial del procedimiento, está aplicada en forma extensiva a la Administración Pública, cuyos órganos sin estar efectuando actividades jurisdiccionales, tienen que respetar esta garantía, porque la comunicación de los actos de molestia al gobernado debe reunir las formalidades que para este tipo de diligencias exige la ley adjetiva.

Concretamente en materia de notificaciones dentro de los procedimientos administrativos el Código Fiscal de la Federación exige una serie de formalidades que deben reunir estas comunicaciones, tales como en el caso de las notificaciones personales, que las mismas se entiendan con quien va dirigida la notificación o con su representante legal, y a falta de éstos, el notificador dejará citatorio para que le espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a las oficinas de las autoridades fiscales en el término de seis días, que se lleven a cabo en el domici-

lio que para tal efecto se haya señalado o a falta de éste, el que el interesado haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, etc.

Por otra parte en el contenido administrativo, los actuarios del Tribunal Fiscal de la Federación de respetar y cumplimentar debidamente los acuerdos y resoluciones del propio Tribunal Fiscal de la Federación, haciendo cumplir las formalidades esenciales que exigen los artículos 251, 252 y 253 del Código Fiscal de la Federación el cual es auxiliado y complementado por los artículos relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Si dijimos en el capítulo III que los medios de comunicación en los procedimientos administrativos son personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, por correo ordinario, por edictos, por estrados, por lista, y que de éstos medios los más usuales son personalmente, por correo certificado y por lista,

los mismos deberán sujetarse a las formalidades ya descritas.

A manera de ejemplo podemos decir que si durante la comunicación de un acto administrativo el notificador de la autoridad administrativa, deja de entregar citatorio y sin que haya localizado al apoderado o representante legal o al mismo interesado y lleva a cabo la notificación, en la misma se habrán dejado de observar formalidades esenciales del procedimiento. La misma situación se presenta en el caso de que si al constituirse un actuario en un inmueble en busca de x actor a efecto de notificarle un acuerdo o resolución dictada por alguna de las Salas Regionales, y él mismo no se encuentra ni su representante ni apoderado, el actuario deberá dejar citatorio con la persona que se encuentre en el domicilio o al vecino más cercano, pero si se constituye y lleva a cabo sin haber mediado el citatorio la notificación la misma será irregular y deja en estado de indefensión al actor, porque pudiera ser que él no llegara a tener

conocimiento de ella y no poder cumplimentar a tiempo un requerimiento que pudiese tener el acuerdo a notificar y por lo tanto, violar en su perjuicio sus garantías de seguridad jurídica.

4. La cuarta garantía específica, la cual únicamente enunciaremos, consistirá en que el juicio o procedimiento que se siga ante Tribunales previamente establecidos y en el que se observen formalidades esenciales del procedimiento, deberá de resolverse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho que integra la litis.

B) GARANTIA DE LEGALIDAD

Elementos Personales.

Con el fin de no incurrir en redundancias, mencionaremos que los elementos personales de la Garantía de Legalidad son los mismos que observamos en la Garantía de Audiencia; que estamos en presencia de un derecho público subjetivo del gobernado oponible al

Estado en forma mediata y a las autoridades estatales en forma inmediata. Que el sujeto activo de la relación jurídica que implique la garantía de legalidad lo será el gobernado, mientras que los sujetos pasivos lo serán en forma inmediata las autoridades estatales y en forma mediata el Estado.

Esta garantía consagrada en el Artículo 16 Constitucional, es la que mayor protección otorga al gobernado a tal punto que la garantía de competencia queda comprendida dentro de ella, a través de la Garantía de Legalidad se tutela el sistema de Derecho Subjetivo de México, desde la Constitución hasta los reglamentos administrativos más específicos a través de éste derecho subjetivo público, todo acto de molestia quedará condicionado a la exigencia de "Fundamentación y Motivación de la causa legal del procedimiento"; entendiéndose como motivación que las circunstancias y modalidades del caso particular encuadren dentro del marco general correspondiente establecido por la ley, la motivación legal implica pues, la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico en el que éste va a operar o surtir sus

efectos; y por fundamentación los preceptos legales en que funden su resolución; la fundamentación legal del acto de autoridad a que se refiere el Artículo 16 Constitucional es una consecuencia del principio de legalidad consistente en que las autoridades solo pueden hacer lo que las leyes les permiten.

Debe entenderse como causa legal del procedimiento, el acto o actos que provocan la molestia en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por una autoridad competente. Es de destacarse que no solo debe existir la causa o el elemento determinante del acto de molestia, sino que dicha causa debe ser legal implicando ello que el acto de molestia deberá encontrarse fundado y motivado en una ley en su aspecto material; o sea que debe haber una concurrencia indispensable de fundamentación y motivación, ambas condiciones de validez constitucional deben concurrir necesariamente en el caso concreto para que aquel no implique una violación a la garantía de legalidad consagrada por el artículo 16 Constitucional, es decir, no basta que haya una ley que autorice la orden o ejecución del o de los actos autoritarios de perturbación, sino que es preciso in-

aplazablemente que el caso concreto hacia el cual éstos vayan a surtir sus efectos esté comprendido dentro de las disposiciones relativas a la norma, invocadas por la autoridad. Por consiguiente, razonando a contrario sensu se configurará la contravención al artículo 16 Constitucional a través de dicha garantía cuando el acto de molestia no se apoye en alguna ley (falta de fundamentación) o en el caso de que, existiendo ésta, la situación concreta respecto a la que se realice dicho acto de autoridad, no esté comprendida dentro de la disposición general invocada (falta de motivación), en este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido las siguientes tesis y jurisprudencias:

"De conformidad con el artículo 16 Constitucional, 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 causa legal del procedimiento, por lo que es evidente, en atención a esta disposición constitucional, que las autoridades están obligadas a expresar en sus resoluciones, las razones y motivos que tengan para dictarla en determinado sentido, dándoselos a conocer al interesado, a efecto de que esté en aptitud de hacer valer sus defensas contra la misma,

ya que, de lo contrario, se le infirieren molestias infundadas e inmotivadas y, consecuentemente, se viola en su perjuicio la garantía constitucional señalada".⁽⁵⁴⁾

"Las autoridades administrativas están obligadas conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, a fundar y motivar sus actos, citando las disposiciones legales aplicables al caso y las razones de su aplicabilidad, a efecto de que los interesados puedan formular adecuadamente sus defensas; pues no basta que citen alguna razón, máxime si ésta es inexacta o inadecuada; y cuando no lo hacen así, infringen las garantías que otorgan dichos artículos".⁽⁵⁵⁾

"De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también debe señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto;

(54) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXVIII, pág. 199.

(55) Informe correspondiente al año de 1947, Segunda Sala, pág. 27.

siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".⁽⁵⁶⁾

En nuestro sistema de derecho encontramos que en todo acto promovido por la autoridad administrativa se debe de cumplir con las formalidades prescritas por la ley. Esta exigencia se encuentra establecida también en nuestros ordenamientos vigentes, tanto adjetivos (Código de Procedimientos Civiles, Código Fiscal de la Federación) como sustantivos (Código Civil, Código de Comercio, etc.).

Así, cuando hay un apartamiento a la norma jurídica o no se cumplen con los formalismos legales, se cae en el campo de la nulidad.

Para la ejecución de las normas procesales es necesario también el cumplimiento de las formalidades establecidas por el legislador.

(56) Informe de 1970. Segunda Sala, pág. 100. Idem Informe de 1975, Segunda Sala, pág. 87, Idem Informe de 1979, tesis 112 y 120, Segunda Sala.

La garantía que comentamos referida al ámbito fiscal y específicamente el procedimiento que se siga cuando se impugne una diligencia de notificación durante la tramitación de un recurso administrativo o de un juicio contencioso administrativo implica que la actuación de la autoridad que conozca del recurso así como el órgano jurisdiccional contencioso administrativo deberán de ajustar a derecho los procedimientos que lleven a cabo fundado y motivado adecuadamente su actuación.

En la práctica procesal fiscal se habla de la notificación irregular, la cual se presenta cuando el procedimiento de notificación de una resolución administrativa no se ajustó a Derecho, esto es, que fue notificado en forma defectuosa, esta notificación es considerada nula relativamente y susceptible de subsanarse cuando el particular se manifiesta sabedor de dicho acto de autoridad respectivo, consintiéndolo o interponiendo en su contra el medio legal de defensa procedente. O sea que cuando la parte interesada con actos inequívocos, no solo se muestra sabedor de la resolución que le concierne sino que, además contribuye a ejecutarlo, suple con estos actos la falta de no

tificación en forma, de modo que convalida la omisión o defectos de la notificación irregular.

Esta hipótesis encuentra apoyo legal en diversos ordenamientos tales como el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 135 párrafo II y el Código Federal de Procedimientos Civiles en su numeral 320.

En efecto, el artículo 135, párrafo II, del Código tributario federal dispone que:

"La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma desde la fecha en que se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación".

Es conveniente explicar la connotación de la expresión "conocer", y jurídicamente podemos decir que ésta se circunscribe solamente a aquellos casos en que el conocimiento de la resolución se tiene en forma tal por el interesado que esté en aptitud de combatirla o consentirla y por ello no quede en estado de indefensión.

A contrario sensu, no es suficiente para que se perfeccione la hipótesis anterior, el hecho de que el interesado manifieste en su escrito tener noticia de la existencia de un acuerdo o resolución emitido en su contra, en una fecha determinada, haciendo ver incluso que desconoce el acuerdo en sus términos y contenido íntegro, por lo que, en este supuesto debe considerarse que el afectado no se ostenta como conocedor del acuerdo.

Entrando al análisis de lo establecido por el numeral antes señalado encontramos que cuando el interesado al interponer algún recurso administrativo expone que la resolución combatida no le fue comunicada conforme a derecho, y que por lo tanto, en los términos del artículo 135 del Código Tributario Federal, solicita se le tenga como sabedor en una fecha determinada de la misma, surte en ese momento sus efectos de notificación en forma.

En este sentido lo ha resuelto la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en la revisión número 1452/79, de fecha 3 de diciembre de 1980, por unanimidad de votos, siendo Magistrado Ponente el

Lic. Francisco Xavier Cárdenas Durán, tesis que a la letra dice:

"NOTIFICACIONES. SI LA DE RESOLUCION IMPUGNADA NO SE AJUSTO A DERECHO, ES PROCEDENTE TENER AL PARTICULAR POR SABEDOR DE LA MISMA EN LA FECHA EN QUE EL SE OSTENTO CONOCEDOR DE ELLA. Si en el escrito por el que los particulares interponen algún recurso administrativo manifiestan que la resolución impugnada no les fue notificada legalmente, pero que con fundamento en lo dispuesto por el Art. 104 del Código Fiscal de la Federación solicita se les tenga por notificados en una fecha determinada, es legal que la autoridad al momento de resolver tenga como fecha de notificación la solicitada por el recurrente, toda vez que el artículo mencionado dispone que las manifestaciones que hagan los particulares o sus representantes legales de conocer un acuerdo surtirá efectos de notificación en forma".

Abundando en lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado jurisprudencia en el mismo sentido al disponer lo siguiente:

"1083 NOTIFICACIONES IRREGULARES. Si la persona notificada indebidamente se manifiesta en juicio sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos como si estuviera legalmente hecha".

"JURISPRUDENCIA 130 (Quinta Epoca), página 237, Sección primera, Volumen Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas, apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965. En la compilación de 1917 a 1954 (apéndice al Tomo CXVIII), se publicó con el mismo título, No. 707, pág. 1258".

Otro artículo muy relacionado y además supletoria del artículo 135 del Código Fiscal de la Federación es el numeral 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles que ordena que "...si la persona mal notificada se manifestare ante el Tribunal sabedora de la providencia, antes de promover el incidente de nulidad, la notificación mal hecha u omitida surtirá sus efectos, como si estuviera hecha con arreglo de la ley".

De este precepto legal se desprende que si una persona notificada indebidamente se manifiesta sabedora de la providencia respectiva, la notificación surte sus efectos como si estuviera legalmente hecha. En otras palabras, significa que la manifestación que hace el particular de conocer un acto administrativo convalida las irregularidades de la notificación del mismo.

Esto no ocurre tratándose de sociedades mercantiles, pues la persona que debe hacerse sabedora de esa providencia a fin de convalidar la notificación irregular, tiene que ser un representante de la sociedad debidamente autorizado, circunstancia que debe constar fehacientemente, pues de lo contrario no operaría la convalidación, en virtud de que una sociedad mercantil solo se obliga a través de los órganos que la representan.

Una vez explicada la notificación irregular, y resumiendo lo anterior, debemos decir que un acto o resolución administrativa se perfecciona, ésto es, solo produce efectos jurídicos una vez que ha sido legalmente notificado, es decir, que se hizo con las formalidades procedimentales contenidas en los artículos 135 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, si la notificación de una resolución llevada a cabo por una autoridad administrativa no se hizo conforme a derecho, el interesado puede darse por enterado del contenido de un acuerdo en los términos de los artículos 135, párrafo II y 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es muy importante mencionar el criterio que en esta materia ha pronunciado la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que es necesario que el enjuiciante manifieste su absoluto desconocimiento de la notificación de un acto o resolución proveniente de la autoridad, toda vez, que si se limita a señalar que la notificación fue realizada en forma ilegal o que la misma fue omisa con los requisitos procedimentales del caso, se está en presencia de una manifestación ambigua que de alguna manera deja entrever que el demandante tuvo conocimiento real de la resolución impugnada y entonces, no es posible que se trate de invocar en su provecho o interés las hipótesis previstas en los ya comentados artículos 135 párrafo II y el 320 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es en este momento cuando el particular en uso de sus garantías de seguridad jurídica hace valer un medio de defensa, que en este caso es el Recurso de Nulidad de Notificaciones, el cual procederá en contra de las notificaciones que se hagan en contravención de las disposiciones legales.

En relación a este medio de defensa debemos resaltar lo siguiente:

1. Conforme al artículo 134 del Código Fiscal de la Federación las notificaciones de los actos administrativos se harán:
 - a) 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.
 - b) Por correo ordinario o telegrama cuando se trate de actos distintos a los anteriores.
 - c) Por estrados cuando así lo señale la ley fiscal.
 - d) Por edictos cuando el interesado haya fallecido o se ignore su paradero.

Las notificaciones personales se llevarán a cabo conforme a las siguientes reglas:

- a) En las oficinas de las autoridades fiscales si el interesado se presenta el día hábil siguiente al en que se haya dictado la resolución.
- b) En el domicilio fiscal señalado por el interesado.
- c) En el domicilio señalado para recibir notificaciones con motivo de alguna instancia hecha valer.

Las notificaciones se harán a quien debe de notificarse, a su representante o a la persona autorizada para ello. En caso de no encontrarse el interesado, el notificador dejará CITATORIO, ya sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse dentro de los seis días hábiles siguientes a las oficinas de las autoridades fiscales. Si no se atiende el citatorio la notificación se hará con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino.

En el momento de la notificación se entregará al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la diligencia la efectúe directamente la autoridad fiscal deberá señalarse la fecha en que se lleve a cabo, recabando nombre y firma de la persona con quien se entienda la notificación, en la inteligencia de que si se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

Las notificaciones por ESTRADOS se realizarán fijando durante cinco días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación.

Las notificaciones por EDICTOS se harán publicándose un resumen de los actos notificados, por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República.

Para todos los efectos legales correspondientes debe tenerse presente que las notificaciones SURTIRAN SUS EFECTOS al día hábil siguiente al de su realización, en la inteligencia de que al fijarse términos en DIAS se computarán solo los hábiles y tratándose

de términos por PERIODOS comprenderán los días inhábiles.

Atento a lo expuesto podemos concluir que si en una notificación no se cumplen con las formalidades apuntadas, la misma se considerará efectuada en contravención a las disposiciones legales y por tanto procederá el recurso administrativo de estudio.

2. Al declararse procedente este recurso, traerá como consecuencia que las actuaciones posteriores a la notificación anulada queden sin efecto.
3. Durante la tramitación del recurso, quedarán en suspenso los plazos para el ejercicio tanto de las facultades de ejecución de las autoridades fiscales, como de los derechos de los particulares, es decir, para impugnar el crédito principal.
4. Cuando se presenta la nulidad de notificaciones habiéndose iniciado juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, éste recurso se hará valer vía ampliación de la demanda respectiva.

LA AMPLIACION DE LA DEMANDA COMO VIA DE IMPUGNACION
DE NOTIFICACIONES IRREGULARES

Puede acontecer que la demanda formulada por el particular se presenta sin conocer la resolución o el procedimiento que se impugna, ni los fundamentos de Derecho en que se apoya y menos aún la forma en que fue notificada, bajo esta hipótesis el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación establece que el demandante tendrá derecho a ampliar la demanda dentro de los veinte días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, dándonos así la posibilidad de ampliar la demanda, tratándose de los siguientes casos:

1. Cuando se demanda una negativa ficta.
2. Cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada, y;
3. En caso de violación del procedimiento en la fase oficiosa del mismo (Art. 129 del Código Fiscal de la Federación).

La ampliación de la demanda tiene como objeto la fijación de la litis que viene a ser la parte esencial del juicio.

La ampliación de la demanda es un acto dentro del proceso por medio del cual el particular dá a conocer cuales son sus pretensiones en contra de la contestación de la autoridad y los argumentos que la apoyan, ya sea que se trate de una cuestión que no le éra conocida al momento de intentar la demanda, como es el caso de nulidad de notificaciones a que nos hemos venido refiriendo.

Si el actor en el juicio de nulidad no se le reconociere el derecho de ampliar su demanda en los casos previstos por la ley, quedaría en estado de indefensión, pues no podría incluir en su demanda elementos para inconformarse de hechos y razones que desconocía al presentarla.

Conforme a lo dispuesto por el Artículo 253 fracción I, del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado Instructor deberá ordenar que se notifique personalmente al actor la contestación de la demanda por parte de las autoridades demandadas sin dar más deta-

lles, consideramos que este artículo se encuentra incompleto en esta fracción, ya que en el Código de anterior vigencia, en el Artículo 176, fracción II, párrafo 4, especificaba, que se notificará personalmente la contestación a la demanda, cuando se impugnara una negativa ficta o el actor no conozca los fundamentos de la resolución sino hasta que se contestara la demanda, en estos casos se acompañaría la copia de la contestación, a la resolución que se notificara, razones que en el Código actual, no se señalan.

La H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación ha interpretado el precepto en comentario en la revisión número 1230/79 de fecha 3 de noviembre de 1980 al disponer lo siguiente:

"AMPLIACION DE LA DEMANDA. DEBE NOTIFICARSE PERSONALMENTE EL AUTO QUE TUVO POR CONTESTADA SI EN ESTA SE INTRODUCE UN NUEVO ELEMENTO DESCONOCIDO POR EL ACTOR. Si el actor en su demanda sostiene que nunca le fue notificado el oficio antecedente de la resolución impugnada, y la autoridad en su contestación alega que dicha notificación fue practicada y al efecto acompaña la constancia de notificación respectiva, debe ordenarse la notificación personal del auto que tiene por contestada la demanda, corriéndose traslado al actor de una copia de la misma a fin de que esté en posibi-

lidad de ampliar la demanda planteando la nulidad de la notificación, puesto que de no seguir el trámite tendría que presumirse la validez de esa notificación sin que se hubiera dado oportunidad al actor que la impugnara y de entrarse a su estudio, además de violarse el principio de presunción de validez de los actos de autoridad administrativa, se estaría examinando un problema oficiosamente sin que se hubiera controvertido sus fundamentos".

Ponente Magistrado Alfonso Cortina Gutiérrez

De conformidad con el último párrafo del Art. 189 del Código Fiscal de la Federación se considera que cuando se haya iniciado juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, será improcedente la solicitud sobre nulidad de notificaciones ante la autoridad administrativa y se hará valer mediante ampliación de la demanda respectiva.

Al respecto podemos decir que si el particular se dá cuenta al recibir la contestación a la demanda de nulidad que la autoridad demandada violó el procedimiento de notificación en la fase oficiosa y ello pudiera influir a tal grado, que otro hubiera sido el sentido de la resolución, tiene el derecho de ampliar su demanda y combatir ese punto, para obtener

la nulidad de la resolución impugnada en caso de proceder.

Conviene hacer mención en relación a lo anterior a la tesis sustentada por el hoy extinto pleno del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver la revisión número 78/7416572/72 y 345/73, que a la letra dice:

"AMPLIACION DE DEMANDA, POR NOTIFICACION VICIADA. Solo se permite cuando sirve de apoyo a la resolución impugnada. Solo procede la ampliación a la demanda, después de la contestación de la autoridad, cuando la notificación de la que se pide la nulidad, hubiere servido de apoyo a la resolución combatida de acuerdo con lo expuesto por los Artículos 165 y 194 del Código Fiscal de la Federación". (57)

Por último, y en relación a lo manifestado anteriormente compartimos el criterio sostenido por la Doctora Heduán Virués al decirnos que "...si al contestar la demanda se impugna alguna notificación he-

(57) Publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercer Trimestre de 1974. pág. 249.

cha durante el procedimiento en el que se dictó la resolución impugnada, y esa notificación ha de tener alguna influencia en los resultados del juicio, el demandante debe objetarla en la ampliación de la demanda, introduciendo en la litis el examen de si fue o no válida. De ese modo opera también el principio de economía procesal". (58)

LA NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE ANULACION ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Dentro del procedimiento contencioso administrativo, encontramos que para que un acto dictado por el Tribunal Fiscal de la Federación a través de sus Salas Regionales pueda surtir sus efectos legales entre las partes del juicio, será necesario que dicho acto sea hecho del conocimiento de ellas. No obstante lo anterior, puede suceder que el órgano juzgador omita correr traslado a una de las partes, privándole de la oportunidad de conocer, y en su caso, objetar

(58) HEDUAN VIRUES, Dolores.
Opus. Cit. pág. 180.

determinada actuación o notificación, aún cuando sea lesiva a sus intereses, bajo estas condiciones, la parte agraviada puede interponer el incidente de nulidad de notificaciones en contra de toda actuación que considere y demuestre que no le fue hecha de su conocimiento por no haberle sido notificada correctamente.

EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES

Es oportuno tratar lo referente a uno de los incidentes de previo y especial pronunciamiento admitido en el juicio de nulidad que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, este incidente es el de nulidad de notificaciones.

En efecto el Artículo 217 del Código Fiscal de la Federación contempla como incidentes de previo y especial pronunciamiento los siguientes:

- I. La incompetencia en razón de territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de Nulidad de Notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte o di-

solución.

Mientras estén pendientes de resolución los demás incidentes a que se refiere este artículo, el juicio continuará hasta que se cierre la instrucción. Si el incidente hecho valer es notoriamente frívolo e improcedente se impondrá una multa a quien lo promueva hasta el equivalente del salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado a un trimestre, no hacemos un estudio de los otros incidentes por no ser materia del presente trabajo, únicamente nos avocaremos a analizar el de nulidad de notificaciones, por ser parte del presente trabajo.

Ahora bien, en cuanto al tópico de la nulidad de actuaciones, Cortés Figueroa, nos comenta lo siguiente: "Combatir las nulidades por vía de incidente, es el camino que reconocen y propician los diferentes ordenamientos procesales mexicanos, mediante impugnación que debe hacerse ante el mismo juez o Tribunal a quien se atribuye el haber efectuado o consentido

el acto viciado, lo que hace pensar que tanto puede tratarse de actos por el juzgador mismo o por sus auxiliares". (59)

La palabra "incidente" significa que hay una cuestión a debate accesoria dentro de lo principal. En cuanto a la conveniencia de iniciar un incidente, la norma procesal dispone que la nulidad de un acto debe reclamarse al efectuar el siguiente, ya que de lo contrario queda convalidado el acto viciado.

El incidente se abre a petición de parte, o sea por quien se considere perjudicado y asimismo podrá pedir se declare la nulidad, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad (Art. 223 Código Fiscal de la Federación).

Una vez iniciado el trámite del incidente, por economía procesal, se suspende el procedimiento prin-

(59) CORTES FIGUEROA, Carlos.
Opp. cit. págs. 276 y 277.

cipal, ya que sería ilógico continuar con éste, pues se tiene la expectativa de que sea declarada la nulidad del acto o actos combatidos y esto traería como consecuencia la reposición del procedimiento. Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se descharán de plano.

Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo el Magistrado Instructor dictará resolución. Si se declara la nulidad de Sala ordenara reponer el procedimiento desde la fecha de la notificación anulada.

La Sala Superior en su revisión número 1138/79, resuelta en sesión de 5 de septiembre de 1980, por unanimidad de 6 votos siendo el Magistrado Ponente el Lic. Mariano Azuela Huitrón, ha manifestado a ese respecto lo siguiente:

"NULIDAD DE ACTUACIONES. DEBE SUSPENDER SE EL PROCEDIMIENTO PARA TRAMITAR Y RESOLVER ESTE INCIDENTE. En los términos de los artículos 207, 175, 180 y 105 del Código Fiscal de la Federación se debe suspender el procedimiento en el juicio de nulidad cuando se plantea

un incidente de nulidad de actuaciones, a efecto de tramitarlo y resolverlo, por lo que al advertirse en el recurso de revisión que no se actuó de esa manera, debe ordenarse la reposición del procedimiento para que se subsane la irregularidad en que se incurrió".

Como ya quedó precisado el incidente de nulidad de notificaciones, procede en los casos en que las notificaciones no fueren hechas conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y a lo que señala el Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia fiscal.

Conviene hacer el comentario del rigor del que se hace objeto a los Actuarios que laboran en el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de la sanción prevista por el Art. 223, párrafo III, del Código Fiscal de la Federación, la cual resulta rigurosa así como impropia, ya que señala que se impondrá una multa al Actuario que haya hecho esa notificación en contravención de lo dispuesto por las normas legales, por el equivalente hasta dos veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual, el actuario podrá ser destituf-

do de su cargo, sin responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia, consideramos que la notificación mal hecha no merece la destitución del actuario, sin antes agotarse la suspensión como medida correctiva que acoge el Artículo 55 fracción III del Código Federal de Procedimientos Civiles, y además se le debería de aplicar una multa de menor cuantía si es que se pretende utilizar esta medida correctiva, ya que consideramos que ni siquiera se le debería de aplicar estas medidas correctivas sino hasta el caso extremo en que después de varios apercibimientos orales, reincidiera, ya que es lógico que por el cúmulo tan grande de trabajo que realizan puede suscitarse en algún momento el hecho de realizar alguna notificación mal.

Ahora bien, es necesario distinguir la nulidad de notificaciones hechas durante el procedimiento administrativo y durante el juicio fiscal ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la primera se establece como recurso administrativo y cuya resolución si fuere necesario se impugnará en juicio subsiguiente y la segunda debe plantearse incidentalmente.

Consideramos conveniente hacer mención respecto de lo anterior a la resolución del extinto pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, de 22 de junio de 1971, pronunciada al fallar el recurso de revisión 228/70, que al calce señala:

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES, INCIDENTE DE. Debe promoverse antes de notificarse la resolución que pone fin al juicio. Si al notificarse a la autoridad la admisión de la demanda no se acompaña copia del escrito inicial del actor, sino solo del que presentó a requerimiento de la Sala para ajustar su demanda a Derecho, ésto es una diferencia que se debe impugnar mediante el incidente de nulidad de notificaciones previsto en el Art. 180 del Código Fiscal de la Federación, porque la notificación no se hizo en los términos del Artículo 176 fracción II del mismo ordenamiento, solo que la oportunidad procesal para interponer este incidente es, como lo dispone el invocado artículo 180, antes de notificarse la resolución que pone fin a juicio; de lo contrario se pierde la autoridad y se considera legalmente hecha la notificación irregular". (60)

(60) Publicado en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2º Trimestre de 1971. Números 412 a 414, pág. 203.

Además de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dispone que los incidentes de nulidad de actuaciones no pueden promoverse después de pronunciada la sentencia que causó ejecutoria, y al efecto pasó a transcribir la Jurisprudencia relativa que dice:

"1095 NULIDAD DE ACTUACIONES. Los incidentes de nulidad de actuaciones no pueden promoverse después de pronunciada sentencia que causó ejecutoria, cuando se impugnan las actuaciones anteriores a dicha sentencia, ya que, de esta manera, se destruiría la firmeza de la cosa juzgada; pero cuando la nulidad solicitada, solo afecta a actuaciones practicadas con posterioridad al fallo y relativas a la ejecución del mismo, si puede plantearse y resolverse el incidente de nulidad de estas últimas actuaciones".

TOMO XXXI ----García Gregorio---Pág. 1325

TOMO XXXVII---Vargas Juan ---Pág. 912

TOMO XLII ---Molina Andrés ---Pág. 3427

TOMO LXVII ---Banco Nal de Crédito Agrícola
dito Agrícola

Jurisprudencia 236 (Quinta Epoca), pág. 747,
Secc. Primera, Vol. 3a. Sala. Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 (Apéndice al Tomo CXVIII), se publicó con el mismo título, No. 713, pág. 1307".

Como colofón de este último capítulo, debemos afirmar que en el procedimiento administrativo, la notificación viciada se puede impugnar a través del recurso de nulidad de notificaciones o indirectamente en el juicio de nulidad por medio de la ampliación de la demanda; o bien, si se trata de una notificación que se llevó a cabo en contravención a las disposiciones legales dentro de la fase contenciosa, se promoverá el incidente de nulidad de notificaciones ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en la Sala Regional correspondiente, hasta antes de que la sentencia cause ejecutoria, esto en uso de las garantías de seguridad jurídica como con las Garantías de Audiencia y Legalidad.

Después de haber analizado en detalle a las garantías de seguridad jurídica previstas por el Constituyente en los artículos 14 y 16 constitucionales; especialmente la de Audiencia y Legalidad, y de haber estudiado los mecanismos que el legislador federal ha establecido en las leyes fiscales de carácter adjetivo para hacerlas efectivas, me atrevo a afirmar que en varias de las leyes ordinarias como son el Código Fiscal de la Federación y la Ley de Hacienda del De-

partamento del Distrito Federal, se han dictado disposiciones que se separan parcialmente del sentido de la Garantía de Audiencia.

A la Garantía de Audiencia se le debe de estudiar esencialmente como la posibilidad de ser oído en juicio antes de efectuar el acto de privación, mientras que en las leyes que mencionamos en un afán recaudatorio justificable por la crisis económica que atraviesa el país, se ha intentado simplificar al máximo la gestión de la autoridad destinada a la obtención del ingreso, estableciéndose disposiciones tales como la contenida en el Artículo 27, de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por el cual se estima como notificado conforme a derecho un crédito fiscal relativo al impuesto predial por el simple hecho de que la agencia de correos correspondiente entregue la boleta de liquidación del impuesto predial, en el domicilio del contribuyente, con lo cual supuestamente se tiene por bien efectuada la comunicación de la liquidación, sin considerar que existe la posibilidad de que el servicio de correos por error entregue la pieza postal en otro domicilio o a otra persona, o que ahí ya no viva el contribuyente, o que el

mismo haya fallecido, supuestos que implican que la garantía de Audiencia del contribuyente no puede ejercitarse adecuadamente y por ende dejársele en estado de indefensión en el supuesto caso que se le hiciera un cobro indebido, ya que aún cuando el artículo en comentario señala que la notificación deba hacerse con un notificador de la tesorería, en la práctica ésto no sucede, ya que por costumbre se ha instaurado que las boletas que contienen la liquidación del impuesto predial se envíen por correo con la consiguiente violación a la garantía de audiencia de los gobernados.

Otro ejemplo de la tendencia que destaco lo encontramos en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación vigente, los cuales vinieron a sustituir a sus correlativos 98 y 100 del Código Fiscal de la Federación de anterior vigencia, cuyo texto éra el siguiente:

- Art. 98. Las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y las de acuerdos administrativos que puedan ser recurridos se harán:
- I. Personalmente.
 - II. Mediante oficio entregado por mensajero o por correo certificado

con acuse de recibo.

III. Por edictos, Únicamente en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber de jado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales.

Art. 100. Las notificaciones personales se harán en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar, haya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate, a falta de señalamiento, se estará a las reglas del art. 15 de este Código.

Se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que se le espere a una hora fija del día siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato o con un agente de policía. Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio.

En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia del documento a que se refiera la notificación.

De las diligencias en que conste la notificación o cita, el notificador tomará razón por escrito.

A la vez el texto de los numerales en comentario está planteado en el Código de actual vigencia de la siguiente manera:

Art. 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.
- II. Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.
- III. Por estrados, en los casos que señalen las leyes fiscales y este Código.
- IV. Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse 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 encuentren en territorio nacional.

Art. 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales.

Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espe

ra antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no espere, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino.

Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el cumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este Código.

Ahora bien, del cotejo de ambos textos se observa que el legislador suprimió la obligación a cargo del notificador de levantar acta circunstanciada de la comunicación de un acto administrativo en forma de crédito fiscal, lo cual ha dado lugar que la autoridad administrativa no se sienta obligada a observar formalidades tales como:

- a) Cerciorar de ser el domicilio señalado por el contribuyente.
- b) Tampoco se siente obligada la autoridad a circunstanciar el hecho de que haya o no deja do citatorio en el domicilio, con quien o con cual persona, y en un porcentaje bastante elvado de las comunicaciones de actos administrativos, se observa que en el día y la hora señalados para efectuar la diligencia se omi-

te destacar las circunstancias en que se efectuó la diligencia de notificación. Principalmente si se atendió o no el citatorio o porque se efectuó la diligencia con persona distinta o diversa a aquella a quien se iba a comunicar el acto de molestia; Ésto también va en detrimento de las garantías de Audiencia y Legalidad de los contribuyentes quienes en los juicios fiscales tiene que invocar a los numerales del Código Federal de Procedimientos tales como los artículos 307, 308, 311 y 312, en los cuales se exige a las autoridades observar las formalidades necesarias para efectuar la debida comunicación de un acto de molestia, los cuales, se reiteran y si estaban contempladas en los artículos 98 y 100 del Código Fiscal de la Federación abrogado, cuya redacción era mucho más afortunada que la actual.

De lo anterior surge un contrasentido porque si bien se han establecido una serie de defensas legales, todas ellas relativas a la nulidad de notificaciones en materia fiscal, por otro lado los artículos que regulan los procedimientos de notificación están redactados de manera absolutamente deficiente y ambigua, permitiendo a las autoridades efectuar notificaciones

de créditos fiscales en forma deficiente y lo que es peor posteriormente, cuando el contribuyente interpone un recurso administrativo en contra del crédito fiscal, en el momento en que tiene conocimiento del mismo, la autoridad en base a la deficiente comunicación sobreseé la instancia, confirmando las ideas aquí expresadas en el sentido de que se hace nugatoria la Garantía de Audiencia y Legalidad del contribuyente.

Las afirmaciones anteriores, las baso en que en la práctica y desempeño de mi labor como Actuario Judicial de el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por ello estimo necesario las reformas de los artículos 134 y 137, principalmente de éste último con el fin de que se vuelva a adoptar la anterior redacción que se observaba en el artículo 100 del Código Fiscal de la Federación anterior, pues ello redundará en beneficio tanto del fisco, que podrá desarrollar su actividad acatando los dispositivos constitucionales mencionados como del contribuyente que estará en posibilidad de ejercitar sus garantías de Audiencia y Legalidad conforme lo dispone el texto constitucional.

En un afán recaudatorio las autoridades tributarias federales han planteado al legislador federal la petición de reformas a las leyes tributarias adjetivas como el Código Fiscal de la Federación, que han dado como resultado reformas como las ya señaladas, ejemplo Art. 137, que carecen de una debida circunstanciación, las cuales tienen aspectos inconstitucionales porque les dá por bien notificados las resoluciones a los contribuyentes con un mínimo de formalidades, además de que no se le debe de hacer incurrir en gastos de ejecución que implican garantizar el interés fiscal y molestias similares al mismo procedimiento administrativo de ejecución, sin que previamente se haya notificado conforme a derecho el acto de autoridad.

CONCLUSIONES

1. El ejercicio de la Garantía de Audiencia, en contra de notificaciones irregulares implica tres etapas: 1) La de los Recursos Administrativos; 2) La del Contencioso Administrativo; y 3) La del Juicio de Amparo Directo e Indirecto.
- 2) Los recursos administrativos son los medios de defensa a través de los cuales, las partes que intervienen en un procedimiento administrativo determinado, pueden solicitar de la autoridad administrativa que conozca del mismo o de su superior jerárquico, la revisión de una resolución que les pare perjuicio, mediante la cual la autoridad la revocará, modificará o anulará.
- 3) Los recursos administrativos tienen la naturaleza jurídica de un procedimiento administrativo y no de un proceso.
- 4) Los recursos administrativos que establece el Código Fiscal de la Federación vigente son: a) Recurso de Revocación (Art. 117); b) Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejección (Art. 118); y c) Recurso de Nulidad de Notificaciones (Art. 119).

- 5) El Recurso de Nulidad de Notificaciones tiene por objeto que los contribuyentes puedan impugnar la validez de la comunicación de un acto administrativo, que no haya sido comunicado conforme lo establecen las normas legales aplicables.
- 6) Ante una resolución desfavorable por parte de la autoridad administrativa hacia el contribuyente en el recurso administrativo, el afectado puede interponer el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de la resolución que confirma la validez de una notificación irregular, mediante aplicación de demanda, siempre y cuando la misma influya en el fondo del asunto, causandole agravios al contribuyente.
- 7) El Contencioso Administrativo es un proceso que se sigue ante los Tribunales Administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), para dirimir controversias entre la Administración Pública y los particulares, con motivo de la aplicación de leyes administrativas.

- 8) El juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se caracteriza por ser un proceso de partes y no un proceso oficioso, ya que formaliza una relación procesal en la que destaca la igualdad de ellas y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual debe cooperar para el esclarecimiento de la verdad legal.
- 9) En el proceso fiscal la institución de la notificación adquiere gran trascendencia, es elemental conocer los elementos básicos de esta figura jurídica con el fin de evitar la posibilidad de dejar en estado de indefensión a las partes en conflicto y así lograr garantizar el expedito ejercicio de las Garantías de Audiencia y debido proceso legal, lo que depende de que una notificación sea hecha con estricto apego a las formalidades legales establecidas para el efecto.
- 10) La Notificación es el medio legal a través del cual el Tribunal competente o la autoridad administrativa da a conocer a las partes interesadas o a terceros una resolución dictada en el proceso o procedimiento seguido por ellos.

- 11) Dentro del proceso contencioso administrativo, el legislador ha instituido procedimientos con los cuales se tutela la Garantía de Audiencia, consistente en el incidente de Nulidad de Notificaciones, para que los contribuyentes impugnen las comunicaciones irregulares.
- 12) El incidente de Nulidad de Notificaciones, es un incidente de previo y especial pronunciamiento y procede contra las notificaciones que no fueren hechas conforme a las que dispone el Código Fiscal de la Federación, y esta situación le pare perjuicio a la parte agraviada.
- 13) La Garantía de Audiencia en materia fiscal quedará tutelada por tanto con los recursos administrativos, con el juicio contencioso administrativo y con el juicio de amparo.
- 14) La Garantía de Legalidad en materia fiscal, es la que mayor protección otorga al gobernado, ya que a través de este Derecho Público subjetivo todo acto de molestia quedará condicionado a la expresión "Fundamentación y Motivación de la causa legal del Procedimiento".

- 15) La Garantía de Audiencia y Legalidad son parcialmente observadas en las leyes reglamentarias de los artículos 14 y 16 Constitucionales.
- 16) En el Artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, el hecho de que ya no se exija a la autoridad circunstanciar su actuación en cuanto a las diligencias de notificación, como se ordenaba en el código de anterior vigencia, (Art. 100, último párrafo) propicia notificaciones irregulares y el estado de indefensión del contribuyente, ya que omite las formalidades que se señalaban como obligatorias para las notificaciones de las autoridades administrativas los artículos 98 y 100 del anterior Código Fiscal.
- 17) El artículo 27 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, hace negatorias la Garantía de Audiencia, al no notificar personalmente las boletas de liquidación de Impuesto Predial, ya que únicamente las envía por correo sin cerciorarse de ninguna manera si fueron recibidas o no por la persona interesada.

- 18) Los contribuyentes tienen necesidad de invocar artículos como el 307, 308, 311 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ante la deficiente redacción de los artículos 134, 135 y 253 del Código Fiscal de la Federación, por lo que considero que es indispensable las reformas a estos ordenamientos legales, adoptando de nueva cuenta el texto del artículo 100 del Código Fiscal de la Federación abrogado, el texto del artículo 135.

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

1. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación del año de 1965, parte III, 2a. Sala.
2. ACOSTA, Romero Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
México, Editorial Porrúa, 5a. Edición.
3. ALCALA, Zamora y Castillo Niceto
Proceso, Autocomposición y Autodefensa
Editorial Imprenta Universitaria, México, 1a. Edición.
4. ARMIENTA, Calderón Gonzalo
El Proceso Tributario Mexicano
Editorial Textos Universitarios, México, 1977.
El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano
México, Tipografía Azteca, 1977, 1a. Edición.
5. BECERRA, Bautista José
El Proceso Civil en México
México, Editorial Porrúa, 1980, 8a. Edición.
6. BRISEÑO, Sierra Humberto
Derecho Procesal Fiscal
México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1978.
7. BURGOA, Orichuela Ignacio
Las Garantías Individuales
México, Editorial Porrúa, 1978, 11a. Edición.
8. CARRILLO, Flores Antonio
La Justicia Federal y la Administración Pública
México, Editorial Porrúa, 1973, 2a. Edición.
La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública
México, Editorial Porrúa.
9. CORTES, Figueroa Carlos
Introducción a la Teoría General del Proceso
México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1975, 2a. Edición.

10. CRUZ, Morales Carlos
Los Artículos 14 y 16 Constitucionales
México, Editorial Porrúa, 1977, 1a. Edición.
11. ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA
Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba,
1978, Tomo XX.
12. FLORES, Zavala Ernesto
Elementos de Finanzas Públicas. Los Impuestos
México, Editorial Porrúa, S.A., 1977.
13. FRAGA, Gabino
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, México.
14. FONROUGE, Giuliani Carlos M.
Derecho Financiero
Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1965, 1a. Edición, volumen II.
15. GARZA, de la Sergio Francisco
Derecho Financiero Mexicano.
México, Editorial Porrúa, 1979, 9a. Edición.
16. GOMEZ, Lara Cipriano
Teoría General del Proceso
Textos Universitarios, México, 1979.
17. HEDUAN, Virués Dolores
Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación
México, Compañía Editorial Continental, S.A.,
1961.
Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación
Editorial América, México, 1971.
18. LOPEZ, Nieto Francisco
El Proceso Administrativo
Editorial Bosch, Barcelona, 2a. Edición.
19. MORENO, Padilla Javier
Ley del Seguro Social (comentada)
Editorial Trillas, México, 1983, 9a. Edición.

20. NAVA, Negrete Alfonso
El Derecho Procesal Administrativo.
México, Editorial Porrúa, 1959.
21. PALLARES, Eduardo
Diccionario de Derecho Procesal
México, Editorial Porrúa, 1970.
22. PINA, Vara Rafael de
Diccionario de Derecho
Editorial Porrúa, México, 1980.
23. PORRAS y LOPEZ, Armando
Derecho Procesal Fiscal
Textos Universitarios, México.
24. Semanario Judicial de la Federación
11a. Epoca, Volumen XV.
25. Revistas del Tribunal Fiscal de la Federación.
26. ROJINA, Villegas Rafael
Compendio de Derecho Civil, Tomo I
México, Editorial Porrúa, 1976.
27. SERRA, Rojas Andrés
Derecho Administrativo, Tomo II
México, Editorial Porrúa.

LEGISLACION CONSULTADA

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967, Vigente hasta 1983.
3. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE.
4. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.
5. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL.
6. LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
7. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.
8. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
9. LEY DEL SEGURO SOCIAL.
10. LEY DEL INFONAVIT.
11. LEY DE ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA ECONOMICA.