

00721
87



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

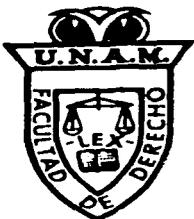
FACULTAD DE DERECHO

"MARCO JURIDICO Y ASPECTOS OPERATIVOS PARA LA
PROCEDENCIA, TRAMITACION, RESOLUCION E
IMPUGNACION DEL PAMA"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GUADALUPE XOCHITL BARRERA LARA

ASESOR: LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO



MEXICO, D. F.

MARZO DEL 2003

A



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

PAGINACION DISCONTINUA



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 23 de enero del 2003.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **GUADALUPE XÓCHITL BARRERA LARA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**MARCO JURÍDICO Y ASPECTOS OPERATIVOS PARA LA PROCEDENCIA, TRAMITACIÓN, RESOLUCIÓN E IMPUGNACIÓN DEL PAMA**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ÁNGEL VÁZQUEZ ROBLES. DIRECTOR GENERAL

3

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopional.

NOMBRE: Guadalupe Xochitl Barreira Lara
FECHA: 06/05/03
FIRMA: Guy

Con profunda gratitud a la Universidad Nacional Autónoma de México, que brindándome lo mejor de sí, me ha formado como profesional y ser humano, pero sobre todo me ha dado el orgullo de pertenecer a ella.

A todos y cada uno de mis maestros en la Facultad de Derecho que han trabajado afanosa y desinteresadamente, que me enseñaron lo que no sabía y me despertaron a lo que ya sabía.

Especialmente, con todo mi agradecimiento y admiración a la Licenciada Margarita Palomino Guerrero por todo el tiempo, dedicación, ayuda y gentilezas que me prodigó para la realización de este trabajo y porque con su gran calidad humana y a través de sus enseñanzas me transmitió el amor a mi carrera.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con inmenso amor y agradecimiento a mi ángel en la tierra, mi madre; que con todo su amor, ternura, esfuerzo, dedicación, confianza y apoyo me ha dado lo que tengo y me ha hecho lo que soy.

A Leo con todo mi corazón y agradecimiento, porque al no conformarse con ser sólo mi esposo, es mi mejor amigo, mi compañero, mi apoyo, mi protector, mi felicidad y sobre todo el complemento perfecto que me ha dado la vida; porque con su confianza y amor absolutos me ha impulsado a realizar una más de mis metas, con la seguridad de que este logro es de los dos; te amo.

Con mi amor eterno a la memoria de mi padre, mi ángel en el cielo, que me dejó el mejor legado al enseñarme con su ejemplo lo que es la honestidad, la responsabilidad, la lealtad, la confianza, la amistad y el amor; sabiendo que siempre me acompaña.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Con amor a mis hermanos Alfonso, Alejandro y Guillermo por ser el mejor regalo que me pudieron dar mis padres, mis primeros amigos y mis grandes orgullos; por todo lo pasado juntos y con la seguridad de saber que siempre nos tendremos unos a otros.

A mi hermano Miguel, con el gran amor que le tengo, porque desde que se convirtió en un padre para mí he recibido de él sólo amor, interés, protección y apoyo.

Especialmente con todo mi amor y gratitud a mi hermana Esperanza por todos sus sacrificios y apoyo desinteresado; porque como mujer, hija, madre, hermana y amiga es una inspiración en mi vida.

A la memoria de mi abuelita Yona.

Con el amor de siempre a mi hermana Cynthia que ha sido mi bebé, secuaz y confidente; y a Guillermo por su interés y ayuda.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi abuelita Esperanza que ha sido un gran ejemplo; y porque con su vida, amor y preocupación formó a un hombre excepcional y al mejor padre que pude haber tenido.

A mis Tíos Ma. Eugenia y Esteban, así como a mis primas Paz y Diana; porque con gran amor han sido padres y hermanas para mí y han estado conmigo cuando más lo he necesitado.

A mi tía Gloria y a mi primo
Ulises por todo su amor,
cuidados y alegrías.

A mis sobrinos Beto, Alexis,
Poncho, Luis, Tania, Alejandro,
Frida y Ximena deseando que su
vida esté llena de triunfos y
cumplan todas sus metas.

A Jocsán, que desde que lo ví
lo quise, porque con sus
sonrisas, travesuras, curiosidad
y amor incondicional ha sido
cómplice, compañero y alegría
en mi vida.

A la familia Valencia Morales que
me han hecho sentir parte de
ellos, por su sincero cariño,
interés y amistad.

A la familia Campos Cárdenas
por su cariño y amistad de
siempre.

A mis antiguos y nuevos
amigos, los de siempre; por
haber tenido la fortuna de
encontrarlos y compartir mi
vida con ellos.

Especialmente a mis amigos
Jeannine y Mario por que
desde que los conocí me han
brindado su sincera amistad y
cariño y ahora todo su apoyo
para la realización de este
trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

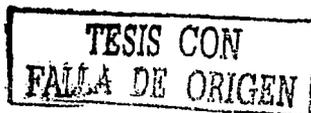
ÍNDICE

Pág.

I

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO.



1.1 Concepto de acto administrativo	1
1.2 Caracteres del acto administrativo	8
1.2.1 Autoridad administrativa	13
1.2.2 Potestad y acto administrativo	16
1.2.3 Potestad tributaria y acto administrativo	19
1.3 Elementos del acto administrativo	25
1.4 Clasificación del acto administrativo	37
1.5 Modalidades o requisitos del acto administrativo	48
1.6 Efectos del acto administrativo	51
1.7 Ejecución y cumplimiento del acto administrativo	60
1.8 Extinción del acto administrativo	69
1.9 Revocación del acto administrativo	86
1.10 El acto administrativo en el PAMA	93

CAPITULO II EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1 Concepto de procedimiento administrativo	97
2.2 Diversas formas del procedimiento administrativo	99
2.3 Naturaleza del procedimiento administrativo	103
2.4 Características y requisitos del procedimiento administrativo	106
2.4.1 Formalidades esenciales del procedimiento administrativo	112
2.4.2 La notificación del acto administrativo	117

**CAPITULO III
INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANERA (PAMA).**

3.1	Concepto de procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA)	127
3.2	Inicio del PAMA	128
3.2.1	Formalidades del PAMA	133
3.3	El PAMA en aduanas	141
3.3.1	Transporte de mercancías	145
3.3.2	Pasajeros	153
3.3.3	Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento	159
3.4	Mecanismos de fiscalización en materia aduanera	164
3.4.1	Visitas domiciliarias	165
3.4.2	Operativos en transporte	180

**CAPITULO IV
DESARROLLO, RESOLUCIÓN E IMPUGNACION DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.**

4.1	Desarrollo y seguimiento del PAMA	186
4.1.1	Marco jurídico	187
4.1.2	Las pruebas	187
4.1.3	El desahogo de las pruebas	207
4.1.4	Los alegatos	210
4.2	Resolución del PAMA	216
4.3	Deficiencias operativas del PAMA	221
4.3.1	Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	222
4.3.2	Postura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa... ..	228
4.4	El recurso de revocación en materia aduanera	242
4.5	El juicio de nulidad	254
4.5.1	Marco jurídico	255
4.5.2	Formalidades	258
4.5.3	Problemática	261
4.5.4	Alternativas de solución	265
4.6	El juicio de amparo	266
3.1.1	Amparo directo	267
3.1.2	Amparo indirecto	270

CONCLUSIONES	275
GLOSARIO	279
BIBLIOGRAFÍA	283

INTRODUCCIÓN.

Al realizar el servicio social en la Aduana de México tuve la oportunidad de conocer las deficiencias operativas, los errores, la problemática que representa el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera así como las violaciones que la autoridad aduanera comete durante el inicio y seguimiento del mismo, lo cual lo ha convertido en un procedimiento complejo para las personas que tienen actividades de comercio exterior.

Un procedimiento de este tipo implica el embargo precautorio de cierta mercancía de origen extranjero de la cual no se comprueba la legal estancia en territorio nacional o no se cumple con las obligaciones impuestas por la Ley Aduanera para su ingreso; esto puede originar que una mercancía quede sujeta a investigación y determinar su situación fiscal puede llevar desde unos meses hasta cinco años.

Lo anterior me impulsó a realizar la presente investigación mediante la cual pretendo comprobar que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera no cumple totalmente con las funciones para las que fue creado, ya que en él se presentan fallas operativas que lo hacen un procedimiento lento y complicado.

Este trabajo parte de conocer los aspectos más importantes del acto administrativo y los términos que se relaciona con él como son los de autoridad, potestad y potestad tributaria.

En el siguiente capítulo se precisa el concepto, la naturaleza, características y formalidades del procedimiento administrativo.

En el capítulo III se precisa el concepto de Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, las causales o supuestos por los que se procede al embargo precautorio de las mercancías de origen extranjero y por el que se da inicio al procedimiento, las

formalidades del acta de inicio del mismo y el estudio de cada una de las facultades de comprobación de la autoridad aduanera por las que se puede dar el embargo precautorio ya mencionado.

Capítulo medular es el IV, ya que se refiere al desarrollo, resolución e impugnación del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, en donde se tratan las pruebas y su desahogo, los alegatos, la resolución, las posturas que han tomado los Tribunales de nuestro país ante las deficiencias del PAMA y por último los medios de defensa con los que cuenta el particular.

Todo lo referido nos permite afirmar que el PAMA es un acto administrativo; el procedimiento administrativo es la secuencia de actos contemplados en la ley realizados por la autoridad administrativa relacionados entre sí para la producción de un acto; el reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte y la visita domiciliaria son medios a través de los cuales las autoridades aduaneras ejercen sus facultades de comprobación; si al practicar alguno de los medios de comprobación en la importación o exportación se detecta la existencia de irregularidades se dará inicio al PAMA y es aquí donde se cometen violaciones como es el levantamiento del acta de inicio de PAMA por funcionarios que no tienen competencia como son los policías fiscales; el problema más común es la falta de capacitación del personal encargado de sustanciarlo y las consecuencias que trae un PAMA para la empresa sujeta a él ya sea importadora, comercializadora, transportista o agencia aduanal sujeta a él pueden ser tan nocivas que en un momento dado dicha empresa puede dejar de ser competitiva, desaparecer del mercado o de la base de contribuyentes.

CAPITULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1 Concepto de acto administrativo.

Existe una gran dificultad para precisar lo que es el acto administrativo, en virtud de la gran producción doctrinal que existe con respecto al tema no es posible encontrar una conceptualización uniforme, un concepto único de este acto de naturaleza jurídica.

Bajo este contexto los estudiosos de la materia administrativa han aportado su propia definición del acto administrativo, de tal manera existen decenas de ellas. A continuación mencionaremos las definiciones de algunos de los más reconocidos teóricos en la materia administrativa.

Así **acto administrativo** es:

Para el maestro Miguel Acosta Romero "Una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general."¹

El maestro Alfonso Nava Negrete sostiene que "Es la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas."²

¹ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, ed. Porrúa, México, 2000, pág. 817.

² NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pág. 288.

En sentido amplio el maestro Andrés Serra Rojas señala que "El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."³

Es decir, "Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa."⁴ "... distinta de la potestad reglamentaria."⁵

En nuestra legislación el acto administrativo como tal no ha sido definido, este es reconocido por primera vez en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

En el Título Segundo, del ordenamiento en comento, se establece: "Del régimen jurídico de los actos administrativos", Capítulo Primero Del Acto Administrativo, la ley establece los elementos y requisitos del acto administrativo sin llegarlo a definir.

ARTÍCULO 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las

³ SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, ed. Porrúa, México, 1999, pág. 238.

⁴ DIEZ, MANUEL M. *El Acto Administrativo*, cit. por MARTINEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, ed. Oxford, México, 2000, pág. 233.

⁵ GARCÍA, DE ENTERRÍA EDUARDO Y FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN. *Curso de Derecho Administrativo*, cit. por MARTINEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, ed. Oxford, México, 2000, pág. 233.

- normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
 - V. Estar fundado y motivado;
 - VI. (Derogada);
 - VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley,
 - VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
 - IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
 - X. Mencionar el órgano del cual emana;
 - XI. (Derogada);
 - XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombres completos de las personas;
 - XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
 - XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo;
 - XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que precedan, y
 - XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.

Sin embargo, a partir de lo que se establece en el artículo 4º de este ordenamiento se desprende que el acto administrativo no sólo es aquella declaración de voluntad concreta del órgano administrativo sino que incluye a los actos con efectos generales, en cuanto dispone que: "Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan la leyes".

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los Tribunales Colegiados de Circuito no han emitido jurisprudencia alguna dando a conocer una definición del acto administrativo, solo hacen referencia a algunos elementos y requisitos del mismo.

En relación a lo antes comentado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado los criterios jurisprudenciales que a continuación transcribimos por considerarlos importantes:

ACTOS ADMINISTRATIVOS. PARA CUMPLIR CON LA GARANTIA DE LEGALIDAD PREVISTA EN EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL, DEBEN CONTENER EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISION.

De conformidad con lo establecido por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe ser emitido por autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, 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. En tal virtud, a efecto de satisfacer estos requisitos, es menester que la autoridad señale con exactitud el lugar y la fecha de la expedición del acto administrativo, a fin de que el particular esté en posibilidad de conocer el carácter de la autoridad que lo emitió, si actuó dentro de su circunscripción territorial y en condiciones de conocer los motivos que originaron el acto, los fundamentos legales que se citen y si existe adecuación entre estos elementos, así como la aplicación y vigencia de los preceptos que en todo caso se contengan en el acto administrativo para preparar adecuadamente su defensa, pues la falta de tales elementos en un acto autoritario implica dejar al gobernado en estado de indefensión, ante el desconocimiento de los elementos destacados.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Julio del 2000, Tesis: 2ª./J.61/2000, pág. 5, Tesis de Jurisprudencia.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS.

Las autoridades administrativas, por su parte, sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y por otra, la sola existencia de una ley que no ha sido debidamente aplicada y citada en el acto administrativo que se reclame, no le da a éste el carácter de constitucional, por lo que si no se le señala expresamente como fundamento del acto, este es inconstitucional, aunque la autoridad respectiva alegue: que por tratarse del cumplimiento de leyes de orden público la simple omisión de una cita legal de una disposición administrativa que tiene su apoyo en preceptos legales permanentes, no puede ser causa para que se perjudique al interés público.

Amparo administrativo en revisión 9601/41 Compañía del Ferrocarril Sud-Pacífico de México, Instancia: Segunda Sala, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXI, pág. 5812, Tesis Aislada.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ha establecido el siguiente criterio:

ACTO ADMINISTRATIVO.- DEBE DECLARARSE NULO AL CARECER DE AUTENTICIDAD AQUÉL QUE NO CONTIENE FIRMA AUTÓGRAFA DE SU EMISOR.-

El artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación directa con el artículo 16 constitucional, exige que todo acto administrativo debe ostentar firma del funcionario competente que lo emite, por lo que el hecho de que una resolución contenga firma facsimilar, implica que legal y constitucionalmente se esté ante la presencia de un acto que carece de autenticidad, pues la ausencia de firma autógrafa del emisor de una resolución, tiene como consecuencia que no se tenga la certeza y firmeza de su contenido, e impide acreditar la legitimación de funcionario que supuestamente lo emite, así como su verdadera voluntad de hacerlo en esos términos, habida cuenta que es la firma autógrafa la única en que la persona que la asienta se legitima como el verdadero emisor del acto y adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo, por lo que no puede aceptarse que el sello de firma impresa en una resolución, dé seguridad jurídica al gobernado, ni hace suponer que con dicha firma se

legitime la actuación de su autor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia ninguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno y por tanto debe declararse nulo en términos del artículo 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Julio de Nulidad No. 100(14)10/98/479/97, Instancia: Primera Sección, Cuarta Época, Año II, No. 7, Febrero de 1999, Tesis: IV-P-1aS-32, pág.57.

Por su parte los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido los siguientes criterios:

FUNDAMENTACIÓN. CARACTERÍSTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD CORRECTAMENTE FUNDADO, REQUISITO ELEMENTAL ES PRECISAR LOS DATOS IDENTIFICATORIOS DE LA AUTORIDAD QUE SUSCRIBE EL ACTO DE MOLESTIA.

Una clara y objetiva interpretación del concepto "fundamentación" como garantía individual y que es elemento esencial del acto de autoridad, lo es el que se exprese con toda exactitud el carácter con que la autoridad emite el acto de molestia, aparte del dispositivo, acuerdo o decreto que le otorga la legitimación para actuar; requisito que no se cumple cuando en el oficio en que consta la determinación autoritaria sólo contiene en el lugar del suscriptor la leyenda "el Jefe del Departamento" o cualquiera otra similar; es claro que esto es totalmente impreciso y ambiguo y coloca al gobernado en estado de indefensión al no contar con los elementos necesarios para producir su defensa, provocando incertidumbre acerca de si quien emite el acto es efectivamente una autoridad, quién es y si dentro de sus facultades se encuentra la que está ejerciendo en el caso específico, tomando en cuenta que los datos identificatorios de la autoridad que emite el acto de molestia son elementos integrantes de la fundamentación que como garantía individual deben contener todos los actos de autoridad para ser legítimos, fundamentación que desde luego debe constar en el propio documento y no en otro distinto, por lo que al adolecer de tan elemental requisito el gobernado o particular no cuenta con elementos necesarios para producir su defensa y lo coloca en estado de indefensión.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1374/87. Comercial Salvat de México, S. A. de C.V. 28 de enero de 1988. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I Segunda Parte-1, pág. 316, Tesis Aislada.

ACTOS ADMINISTRATIVOS, LA FECHA DE EMISIÓN NO ES UN REQUISITO INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE LOS.

La falta de señalamiento de la fecha de emisión de un acto administrativo no produce su nulidad y la indebida fundamentación que en torno a él se alegue debe analizarse particularmente con independencia de la carencia anotada, toda vez que la omisión apuntada no produce indefensión al gobernado, pues en su caso debe reputarse emitido en la fecha en que se da a conocer a su destinatario, ya que es el único dato objetivo de su inicio de existencia; lucubrar en contrario será conjeturar sin base legal o material.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 5447/98.- Secretario de Hacienda y Crédito Pública y otra.- 13 de mayo de 1999.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis: I70 A 77 A, pág. 950, Tesis Aislada.

Por último, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece:

RESOLUCIONES Y ACTOS DE AUTORIDAD DEBEN ESTAR DEBIDAMENTE FUNDADOS Y MOTIVADOS. LAS.-

Las resoluciones y actos de autoridad notificados a un particular que afecten sus intereses jurídicos, deben estar debidamente fundados y motivados. De lo contrario, procede declarar su nulidad, sin que se consideren convalidados en la contestación de la demanda o en instancia posterior de la autoridad.

RRV-1732/89-2489/89. Delia Jiménez de Camacho. 17 de enero de 1990.

RRV-1874/89-2143/89. Rolando Rodríguez Pérez. 21 de febrero de 1990.

RRV-2033/89-3065/89. Mariano Díaz Delgado. 28 de febrero de 1990.

RRV-202/90-3-1/89. Mauricio Castoreña Popoca. 2 de mayo de 1990.

RRV-141/90-3238/89. Félix Ramírez Espinoza. 6 de junio de 1990.

Instancia: Sala Superior TCADF, Segunda Época, Tesis: S.S./J.23.

Finalmente, como se puede observar la definición de acto administrativo que nos da el maestro Miguel Acosta Romero coincide con algunos de los puntos que nos menciona la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 3º, como son: que el acto administrativo debe ser expedido por autoridad administrativa competente; este acto crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derecho u obligaciones y además debe satisfacer el interés general; motivo por lo cual será el criterio que seguiremos para efectos de esta investigación.

1.2 Caracteres del acto administrativo.

Por caracteres del acto administrativo, podemos entender aquellos rasgos distintivos o condiciones que deben reunirse para que exista el acto administrativo.

Para el maestro Ramón M. Mateo los caracteres del acto administrativo son:

- 1) "Declaración.** Los actos administrativos son declaraciones en cuanto que son manifestaciones con trascendencia

externa. Estas declaraciones pueden ser de *voluntad*, lo que equivale a negocios jurídicos, que crean o modifican situaciones jurídicas; de *deseo* en cuanto que la Administración puede manifestar su aspiración de transformar o crear determinadas situaciones jurídicas; de *juicio* en cuanto a que la Administración puede emitir una opinión acerca de un determinado asunto; de *conocimiento*, cuando la Administración puntualiza y acredita ciertos hechos al expedir, por ejemplo, una certificación...

- 2) **Unilateralidad.** Son de carácter unilateral... en el acto no tiene porque darse necesariamente concurrencia de voluntades, pudiendo imponerse por la Administración, de acuerdo con la Ley, determinadas conductas a los particulares.
- 3) **No normatividad.** El tercer rasgo de los actos administrativos es su naturaleza no normativa... los actos se agotan con su cumplimiento sin llegar a incorporarse a un ordenamiento...
- 4) **Origen administrativo.** Los actos administrativos emanan de un órgano de la administración...¹⁶

Por su parte el maestro Jorge Olivera Toro sostiene que los caracteres del acto administrativo son:

- a) **"Su unilateralidad.** El acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder público; esto es, su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que, por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio...

⁶ MATEO, RAMÓN M. *Manual de Derecho Administrativo*, ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 304-306

- b) **La producción de efectos jurídicos subjetivos.** Los efectos jurídicos subjetivos son concretos, de alcance individual, puesto que de lo contrario se estaría en presencia de un acto materialmente legislativo y no administrativo".⁷

Los maestros Luis H. Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa señalan que los caracteres del acto administrativo son:

- a) **Presunción de legalidad.** La presunción de legalidad, denominada también presunción de validez, consiste en una suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho. Esta presunción implica que el acto fue realizado de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce.
- b) **Ejecutividad y ejecutoriedad.** La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aún en contra de la voluntad del destinatario; es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior. Por su parte, la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la Administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad...
- c) **Estabilidad.** La estabilidad del acto administrativo consiste en la prohibición que tiene la Administración Pública para revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho subjetivo a favor del gobernado. La estabilidad constituye un aspecto de la seguridad jurídica, que rige la actuación administrativa, en tanto que impide que sean revocados o anulados los derechos otorgados al particular por el acto administrativo que le es favorable.

⁷ OLIVERA, TORO JORGE. *Manual de Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1997, pág. 144 y 145.

d) **Impugnabilidad.** Todo acto administrativo, regular o irregular, es impugnabile en sede administrativa o jurisdiccional, mediante recursos administrativos o acciones judiciales, respectivamente, por los administrados, en ejercicio del derecho de defensa establecido en el artículo 14 Constitucional. La cualidad del acto administrativo consiste en producir efectos jurídicos directos, trae como consecuencia que estos pueden ser controvertidos por el interesado, ya que sería contrario al Estado de Derecho que el acto fuera inimpugnabile. La impugnación del acto administrativo, en sede administrativa, procede a través de los recursos administrativos, para aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevé tales medios de defensa.⁸

El maestro Andrés Serra Rojas resume los caracteres del acto administrativo en los términos siguientes:

- a) "El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la Administración pública; y sometido al Derecho administrativo...
- b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que se deroga, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento...
- c) Es una decisión ejecutoria y no contenciosa. Se trata de una declaración intelectual lo que excluye las actividades puramente materiales. Una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.
- d) Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa.

⁸ Cf. DELGADILLO, GUTIÉRREZ LUIS H. Y LUCERO, ESPINOSA MANUEL. *Compendio de Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1997, pág. 270-275.

- e) Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta...
- f) La administración crea, reconoce, modifica, trasmite o extingue una situación jurídica subjetiva.
- g) Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.¹⁹

Por todo lo anterior expuesto, podemos concluir que el acto administrativo tiene como principales caracteres:

- a) **Declaración**, el acto administrativo es la manifestación externa de la voluntad de un órgano o autoridad de la administración pública.
- b) **Unilateral**, ya que el acto administrativo expresa la voluntad de la autoridad que lo emite y por su naturaleza no requiere el acuerdo de voluntades.
- c) **De autoridad administrativa**, el acto administrativo emana de una autoridad u órgano administrativo competente, en ejercicio de sus funciones.
- d) **Produce efectos jurídicos**, la autoridad u órgano administrativo a través del acto administrativo crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos u obligaciones.

¹⁹ SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 238 y 239.

1.2.1. Autoridad Administrativa.

Con la finalidad de establecer de forma más clara y precisa a lo que se considera como *acto administrativo*, es importante explicar los

términos que guardan una estrecha vinculación con éste; entre otros el de *autoridad administrativa*.

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que los juristas entienden por *autoridad* "la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza o se le atribuye fuerza, ascendencia u obligatoriedad.

Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores legítimos del poder.

Autoridad para el derecho administrativo, es la persona física, trabajador del Estado, dotado por la ley de poder público. De ordinario es quien representa al órgano administrativo."¹⁰

El maestro Gabino Fraga afirma que autoridad es "todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado".¹¹

El maestro Manuel M. Díez considera que autoridades son "los funcionarios públicos que tienen la potestad de mandar, decidir y hacer cumplir órdenes"¹²

Por su parte, el maestro Rafael Entrena Cuesta nos dice que como autoridad administrativa "se considera a aquella que emana de la Administración Pública del Estado, misma que se configura en la

¹⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, ed. Porrúa-UNAM, México, 2001, pág. 286 y 287.

¹¹ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1980, pág. 490.

¹² Díez, MANUEL MARIA. *Derecho Administrativo*, ed. Omeba, Buenos Aires, 1967, pág. 345.

organización y funcionamiento de los órganos que se someten al orden jurídico en el ejercicio de sus atribuciones necesarias para su desempeño".¹³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que "en derecho público, se entiende por autoridad, a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado..."¹⁴ Tesis que por su importancia se transcribe.

AUTORIDAD, CARÁCTER DE, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

En derecho público, se entiende por autoridad, a un órgano del Estado, investido legalmente de la facultad de decisión y del poder de mando necesario para imponer a los particulares sus propias determinaciones, o las que emanen de algún otro órgano del mismo Estado; pero tratándose del juicio de amparo, no debe examinarse este concepto con el criterio antes expresado, en cuanto deba exigirse la atribución legal de las facultades correspondientes como indispensables para que un funcionario, agente o empleado pueda ser considerado como autoridad, ya que de tenerse como necesaria esta circunstancia, se llegaría a la conclusión absurda de que el amparo no procede cuando un órgano del Estado obra fuera de su competencia legal, en perjuicio de los particulares, siendo, estos casos, indudablemente, los que requieren más frecuentemente, y con más imperiosa necesidad, la intervención de la justicia federal. Así lo ha entendido la Suprema Corte en la ejecutoria dictada en el amparo del señor Marcolfo F. Torres, en la que textualmente se dice: "En efecto, al decir la Constitución General de la República, que el amparo procede por leyes o actos de autoridades que violen las garantías individuales no significa, en manera alguna, que por autoridades deba entenderse, para los efectos del amparo, única y exclusivamente aquellas que estén establecidas con arreglo a las leyes, y que, en el caso especial de que se trate, hayan obrado dentro de la esfera legal de sus atribuciones, al ejecutar los actos que se reputan violatorios de las garantías individuales. Lejos de eso, el señor Vallarta y otros tratadistas mexicanos de Derecho Constitucional sostienen que

¹³ ENTRENA, CUESTA RAFAEL. *Curso de Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1994, pág. 166.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLV, pág. 503.

el término "autoridad", para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen;..." Encontrándose que el criterio que debe servir de norma para definir en qué casos se está en presencia de un acto de autoridad, debe referirse a la naturaleza misma de esos actos, los que pueden ser, según la doctrina antes expresada, una resolución que afecte a los particulares o actos de ejecución, con esa misma característica, provenientes, unos y otros, de órganos del Estado, dentro o fuera de las órbitas de sus atribuciones legales, debe concluirse que, independientemente de que, en términos generales, determinada oficina o dependencia del Ejecutivo, tenga, o no, el carácter de autoridad, en los términos de las leyes que regulen esa dependencia oficial, debe atenderse en el caso de que se trate, a precisar si el acto se considera una decisión y la amenaza de la ejecución correspondiente, y si así fuere, debe considerarse que tiene el carácter de acto de autoridad, para los efectos del amparo, pues por ejemplo, la declaración administrativa de la caducidad de un contrato, es un acto típico de autoridad, y también lo es el requerimiento que se hace sobre la entrega del local dado en arrendamiento.

Instancia: Segunda Sala. Quinta Época. Tomo XLV. Pág. 503. Tesis Aislada.

Así por ejemplo para los efectos del Juicio de Amparo se establece que autoridades "lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado".¹⁵

Podemos entender entonces, que el término autoridad administrativa se refiere a un funcionario u órgano de la administración pública que tiene potestad, facultad o algún poder que la ley le otorga para emitir actos jurídicos.

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Febrero del 1997, Tesis P. XXVII/97, pág. 118.

1.2.2 Potestad y acto administrativo.

Así mismo, otro término que guarda una estrecha relación con la idea de lo que es el *acto administrativo* es el de *potestad*.

El diccionario para juristas define a la potestad como "poder, dominio, facultad o jurisdicción que se tiene sobre una cosa.

La potestad pública es la autoridad que sobre una persona o instituciones puede ser ejercida por otra u otras, así como por cuerpos colegiados, para el gobierno de una nación, dentro siempre de los términos y condiciones que la ley autoriza".¹⁶

Para el maestro Luis H. Delgadillo es "la fuerza del Estado que se transforma en poder público, sometido al Derecho que le servirá de medida en su manifestación toda vez que su actuación, deberá realizarse dentro del marco señalado por él".¹⁷

Gonzalo Fernández de León sostiene que es "facultad de los funcionarios públicos. Es reglada si el acto que ha de ejecutar está determinado en virtud de un precepto preestablecido y es discrecional si el funcionario puede seguir una norma de acuerdo con su criterio personal".¹⁸

Las potestades son medios jurídicos que tiene la Administración para desplegar su actividad, es el elemento primordial del régimen administrativo.

¹⁶ PALOMAR, *Diccionario para Juristas*, ed. Francisco Barrutieta, México, 1981, pág. 1057.

¹⁷ DELGADILLO, GUTIÉRREZ LUIS H. *Principios de Derecho Tributario*, ed. Limusa, México, 1997, pág. 45.

¹⁸ FERNÁNDEZ, DE LEÓN GONZALO. *Diccionario Jurídico*, Tomo IV, ed. Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1973.

Son derivadas de la supremacía estatal y son consecuencia lógica del moderno Estado de Derecho, se caracterizan por ser: inalienables o intransferibles de un ente a otro; irrenunciables e imprescriptibles.¹⁹

De lo anterior expuesto, se puede entender que la potestad lleva consigo de forma inherente un poder público.

El poder implica dominio, imperio, capacidad de mandar o ejecutar algo, es una capacidad de decisión sobre otra. Normalmente el poder se asocia con conceptos como autoridad y gobierno.

"La nación o pueblo, su poder soberano de autodeterminación o constituyente y el orden jurídico primario fundamental, concurren en una síntesis dialéctica para crear al estado como institución pública suprema dotada de personalidad jurídica...

Para que el estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir de una actividad dinámica. Estas actividad no es sino el poder público..."²⁰

El poder público es el conjunto de prerrogativas concedidas a la administración pública para que pueda hacer que prevalezca el interés general.²¹

El poder público debe someterse al orden jurídico del cual deriva, este orden es la fuente de existencia de dicho poder, de lo cual se entiende que el poder público del estado no es soberano, aunque sí esencialmente imperativo y coercitivo, por que no se ejerce por encima del derecho fundamental sino dentro de él. De esto se deduce que el Estado no es soberano en lo referente al desempeño del poder público, aunque sí sea soberano como persona moral

¹⁹ Cfr. FERNÁNDEZ, VÁZQUEZ EMILIO. *Diccionario de Derecho Público*, ed. Astrea, Buenos Aires, 1981, pág. 594 y 595.

²⁰ BURGOA, ORIHUELA IGNACIO. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, ed. Porrúa, México, 1997, pág. 343.

²¹ Cfr. FERNÁNDEZ, VÁZQUEZ EMILIO. *Diccionario de Derecho Público*, Op. Cit., pág. 582.

suprema frente a otros Estados que forman el concierto internacional.²²

Así pues, el poder y la soberanía son atribuciones supremas que constituyen la vida comunal e institucional del Estado.

La soberanía puede conceptualizarse como "una cualidad del poder estatal, en cuanto que por encima de el no hay otro; o también un conjunto de competencias...

Es soberana aquella organización a la que es inmanente el poder sobre sí misma, la que es capaz de determinar sustancialmente por sí misma, el uso del poder de la organización...

El poder del Estado es soberano, lo que significa que dentro de su territorio, es poder supremo, exclusivo. El Estado, como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física...²³

"Desde la perspectiva del derecho constitucional, el término afortunado para expresar la idea que se pretende significar con 'soberanía' es 'autodeterminación'. La autodeterminación del Estado se manifiesta en la fuerza coercitiva del derecho, es decir, en el grado de validez y de eficacia de que dispone su orden normativo, por lo mismo, un Estado es autodeterminado –soberano– en la medida en que su orden normativo tenga validez y eficacia. La autodeterminación depende del poder que cada sociedad tiene".²⁴

En nuestra Constitución el Artículo 39 determina al pueblo como el titular de la soberanía, dicho ordenamiento establece lo siguiente:

²² Cf. BURGOA, ORIHUELA IGNACIO. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Op. Cit., pág. 344.

²³ FERNANDEZ, VÁZQUEZ EMILIO. *Diccionario de Derecho Público*, Op. Cit., pág. 716.

²⁴ SÁNCHEZ, BRINGAS ENRIQUE. *Derecho Constitucional*, ed. Porrúa, México, 2001, pág. 279.

"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo que se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Se puede entender por soberanía el poder supremo del Estado o el poder de un organismo que no está sometido al control de otro organismo.

En este orden de ideas podemos decir que la potestad y el acto administrativo se relacionan en cuanto a que la potestad es la fuerza otorgada por la ley, que inviste al Estado y por ende a sus órganos administrativos para poder realizar su actividad la cual buscare siempre el bien público y el acto administrativo es una de las expresiones de dicha actividad administrativa que puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos o obligaciones.

1.2.3 Potestad Tributaria y acto administrativo.

Es importante definir que se considera por *potestad tributaria*, a la que algunos teóricos denominan también *poder tributario*, *poder fiscal*, *poder de imposición* o *soberanía tributaria*.

Según el maestro Sergio F. De la Garza "Recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas".²⁵

²⁵ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, ed. Porrúa, México, 1999, pág. 207.

Para Héctor Villegas la potestad tributaria es la facultad del Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago se exigirá a las personas sometidas a su competencia tributaria espacial.²⁶

“En otras palabras, importa el poder coactivo estatal de compeler a las personas para que le entreguen una porción de sus rentas o patrimonios, cuyo destino es el de cubrir la erogaciones que implica el cumplimiento de su finalidad de atender necesidades pública.

La potestad tributaria, considerada en un plano abstracto, significa, por un lado, supremacía, y, por otro, sujeción. Es decir, la existencia de un ente que se coloca en un plano superior y preeminente, y frente a él, a una masa indiscriminada de individuos ubicada en un plano inferior.

La potestad tributaria es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención”.²⁷

Citado por Sergio F. de la Garza el maestro Miguel Valdés Villareal, afirma “con la soberanía, la potestad [poder tributario] comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico; inalienable, en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados; y solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley, y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de Funciones o competencia de la autoridad”.²⁸

²⁶ Cfr. VILLEGAS, HÉCTOR. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, ed. De Palma, Buenos Aires, 1999, pág. 186.

²⁷ VILLEGAS, HÉCTOR. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Op. Cit., pág. 186.

²⁸ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 207.

Por su parte Sainz de Bujanda dice que el poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos.²⁹

Tal potestad se haya limitada por la ley, se garantizan los derechos de las personas al establecerse que la potestad tributaria sólo puede ejercerse mediante una ley.

En nuestra Constitución esta potestad tributaria el Estado la ejerce cuando la establece como una obligación en el artículo 31 que ordena:

“Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado una tesis que a la letra dice:

POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. SE ENCUENTRA LIMITADA POR EL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPUBLICA, EN TANTO QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDE ESTABLECER CONTRIBUCIONES QUE GRAVEN ACTOS O HECHOS JURÍDICOS QUE SE VERIFIQUEN FUERA DE SU TERRITORIO.

La fracción I del artículo 121 de la Constitución General de la República establece que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él . De esa forma se recoge el principio de territorialidad, conforme al cual las leyes de un Estado sólo pueden obligar a quienes; realicen actos jurídicos en su territorio, pero no afectan a quienes los efectúen fuere de éste, principio que aplicado al campo impositivo implica que el poder tributario de cada Estado de la Federación, debe limitarse a gravar los

²⁹ Citado por DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. Op. Cit. Pág. 207.

actos o hechos jurídicos que se verifiquen en su territorio, al tenor de sus respectivo orden jurídico. De esto se sigue que si bien las entidades federativas al establecer un impuesto tienen amplia libertad para fijar el hecho imponible y el criterio de vinculación tributaria que de nacimiento a la obligación correspondiente, al hacerlo deben tener en consideración el límite espacial de validez al que constitucionalmente están restringidos, para lo cual deben tomar en cuenta que aun cuando algunos de tales hechos permiten la utilización de dos o más criterios de vinculación tributaria, como son el domicilio, la ubicación de la fuente de riqueza o el lugar de consumo el respectivo hecho o acto jurídico gravado deberá desarrollarse dentro de su territorio, lo que además evita que tributos de diversas entidades federativas graven simultáneamente dos o más veces la misma manifestación de riqueza.

Amparo en revisión 1789/99.- Operadora de Centros Comerciales Opción, S. A. de C. V. .- 11 de Agosto del año 2000.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Octubre del 2000, Tesis: 2ª. CXXV/2000, pág. 359, Tesis Aislada.

Por lo tanto, podemos afirmar que la potestad tributaria y el acto administrativo tienen una amplia relación, ya que la potestad tributaria es el poder o facultad jurídica del Estado para exigir contribuciones o tributos a las personas y sus bienes que se hallen en su territorio; esta facultad implica poder aplicar contribuciones o establecer extensiones, esta creación de obligaciones tributarias tales como los impuestos o contribuciones y los derechos, no son más que un acto unilateral proveniente de una decisión de la administración pública que se propone satisfacer el interés colectivo, por lo tanto un acto administrativo.

Así pues, podemos concluir que como potestad tributaria se considerada la facultad que tiene el Estado para establecer o crear unilateralmente los tributos que necesita para realizar sus funciones, comprendiendo así, los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales.

Dicho poder de gravar sólo le corresponde al Estado y no puede ser cedido o suprimido, pero el poder de hacerlo efectivo se puede transferir u otorgar a órganos administrativos.

Como ya hemos visto, el poder tributario es prerrogativa del Estado y éste lo ejerce en primer lugar, a través del Poder Legislativo, ya que este Poder expide las leyes que establecen los tributos; en segundo lugar, a través del Poder Ejecutivo, pues este aplica la ley tributaria, dispone todo en el ámbito administrativo para su cumplimiento y cuando la ley lo faculta dirime controversias entre la Administración y el gobernado; y en tercer lugar, a través del Poder Judicial, porque éste dirime las controversias ya sea entre la Administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado sobre la legalidad o la constitucionalidad de la actuación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así, el Estado a través del Poder Ejecutivo realiza la recaudación de los tributos, es decir, que el Poder Ejecutivo tiene la competencia de recaudación, la capacidad otorgada por el Estado para la cobranza de los tributos conforme a la ley.

A nivel Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Servicio de Administración Tributaria y de los Organismos Fiscales Autónomos. Para tal efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31 fracción XI, establece:

"ART. 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Por su parte la Ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 2º establece:

"ARTÍCULO 2º.- El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación."

Así mismo el artículo 5º de la Ley del Seguro Social y el 30 de la Ley del INFONAVIT, facultan al IMSS y al INFONAVIT como organismos fiscales autónomos.

ARTÍCULO 5 de la Ley del Seguro Social:

"La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente Ley."

ARTÍCULO 30 de la Ley del INFONAVIT:

"Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el Artículo Anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para: ..."

A nivel Estatal el Ejecutivo de cada Estado o entidad federativa ejerce su competencia de recaudación a través de la Secretaría de Finanzas y ésta a su vez a través de las Oficina Recaudadoras y las Oficinas Exactoras de la Tesorería del Estado.

A nivel Municipal a través de la Tesorería Municipal de cada Ayuntamiento y de sus Delegaciones autorizadas.

1.3 Elementos del acto administrativo.

Para que un acto administrativo sea perfecto deben reunirse determinados elementos o circunstancias exigidas por la ley, de estos, depende su validez y eficacia.

Para el maestro Miguel Acosta Romero el acto administrativo tiene características propias, por lo cual él considera que los elementos del acto administrativo son:

1. Sujeto.
2. La manifestación externa de la voluntad.
3. Objeto.
4. La forma.

SUJETO.

"El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública. Puede decirse que en la relación jurídica administrativa existen siempre dos o más sujetos:

- a) El sujeto activo, que en este caso es el órgano administrativo creador del acto, y
- b) Los sujetos pasivos, son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal...

LA MANIFESTACIÓN EXTERNA DE LA VOLUNTAD.

La manifestación de voluntad, es decir, la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad. Es pertinente aclarar que no se confunde el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos, que son:

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

OBJETO.

En nuestro criterio puede dividirse en :

- a) Objeto directo o inmediato. Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia, y
- b) El objeto indirecto o mediato será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y jurídicamente.
2. Debe ser lícito.

3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de la especialidad).

FORMA.

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no sólo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

La forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directa o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en los altos niveles de jerarquía.³⁰

Por su parte el maestro Gabino Fraga afirma que los elementos que constituyen el acto administrativo son: a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma.

“El **sujeto** del acto administrativo es el órgano de la Administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal.

De la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así, tratándose de los actos del Poder público es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta...

³⁰ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 372-378

Como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una **voluntad** libremente manifestada...

A semejanza de lo que ocurre en el derecho privado, en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia...

La existencia de un **objeto** constituye otro elemento fundamental del acto administrativo.

El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto...

El **motivo** del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa.

Íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que sin embargo son diferentes, puesto que esta última viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable...

Por lo que hace a la **finalidad** del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.

La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa.

La forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba sino principalmente para la existencia del acto y es que en esta última rama del Derecho el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa...³¹

Así mismo los maestros Luis Delgadillo y Manuel Lucero nos dicen que el acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, y estos son:

SUBJETIVO.

El elemento subjetivo del acto administrativo es el órgano administrativo que emite dicho acto y que en ejercicio de su función administrativa crea, modifica, trasmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, individualmente y con efectos jurídicos directos.

Así pues para que este acto tenga validez, el sujeto que ejerce la función administrativa, es decir el órgano administrativo, debe tener competencia y voluntad.

La competencia es la facultad o facultades que el ordenamiento jurídico le confiere a un órgano administrativo.

La voluntad es la intención, la actitud consiente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, en atención a los elementos de

³¹ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 2001, pág. 267-271.

juicio que recabó o se le aportaron en ejercicio de su función. Esta voluntad debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación.

OBJETIVOS.

Los elementos objetivos del acto administrativo son el objeto, el motivo y el fin.

El objeto es la materia o contenido del acto, está constituido por los derechos y obligaciones que el acto mismo establece; debe ser lícito, posible y determinado o determinable.

El motivo es la razón de ser del acto administrativo, está formado por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en consideración para la emisión dicho acto, es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el mismo.

El fin es el propósito que se persigue con la producción del acto, en materia administrativa siempre es la satisfacción del interés público.

FORMALES.

El elemento formal del acto administrativo está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados.

La observancia del procedimiento es que el acto administrativo debe ser elaborado de acuerdo con lo previsto por la ley.

Por expresión se entiende la exteriorización del acto administrativo, generalmente es de manera expresa y por escrito, aunque existen actos administrativos expresados verbalmente, o por algunos signos o señales, los tácitos y los presuntos.

En cuanto a la comunicación a los interesados, es la publicidad del acto administrativo, esto es, las formas establecidas por el ordenamiento jurídico para hacer del conocimiento de los gobernados la existencia de tales actos, para que puedan surtir sus efectos; estas formas pueden ser la publicación y la notificación.³²

Por lo que bajo este contexto y remitiéndonos a nuestra Constitución Política, encontramos que en su artículo 16, se encuentran los elementos esenciales de cualquier acto de autoridad cuando establece:

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

Así mismo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38 señala algunos requisitos básicos que debe tener el acto administrativo.

"ARTÍCULO 38.- Los actos administrativos que deban ser notificados deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

³² Cf. DELGADILLO, GUTIÉRREZ LUIS H. Y LUCERO, ESPINOSA MANUEL. *Compendio de Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 258-263.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

Como ya lo hemos comentado la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Segundo “Del régimen jurídico de los actos administrativos”, Capítulo Primero Del Acto Administrativo, establece los elementos y requisitos del acto administrativo, que volvemos a transcribir por su importancia para éste tema.

“ARTÍCULO 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Derogada);
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley,
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI (Derogada);
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombres completos de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;

- XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y pueda ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que precedan, y
- XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes, o establecidos por la ley.”

Así pues, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ha emitido, la siguiente jurisprudencia en materia de elementos del acto administrativo.

ACTO ADMINISTRATIVO.- DEBE DECLARARSE NULO AL CARECER DE AUTENTICIDAD AQUÉL QUE NO CONTIENE FIRMA AUTÓGRAFA DE SU EMISOR.-

El artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación directa con el artículo 16 constitucional, exige que todo acto administrativo debe ostentar firma del funcionario competente que lo emite, por lo que el hecho de que una resolución contenga firma facsimilar, implica que legal y constitucionalmente se esté ante la presencia de un acto que carece de autenticidad, pues la ausencia de firma autógrafa del emisor de una resolución, tiene como consecuencia que no se tenga la certeza y firmeza de su contenido, e impide acreditar la legitimación de funcionario que supuestamente lo emite, así como su verdadera voluntad de hacerlo en esos términos, habida cuenta que es la firma autógrafa la única en que la persona que la asienta se legitima como el verdadero emisor del acto y adquiere una relación directa entre lo expresado en el escrito y la firma que debe calzarlo, por lo que no puede aceptarse que el sello de firma impresa en una resolución, dé seguridad jurídica al gobernado, ni hace suponer que con dicha firma se legitime la actuación de su autor, y mucho menos puede atribuírsele trascendencia ninguna a sus motivos y fundamentos, ya que en estas condiciones el acto administrativo no debe materialmente surtir efecto jurídico alguno y por tanto debe declararse nulo en términos del artículo 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Juicio de Nulidad No. 100(14)10/98/479/97, Instancia: Primera Sección, Cuarta Época, Año II, No. 7, Febrero de 1999, Tesis: IV-P-1a5-32, pág.57.

Por su parte los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. han establecido, entre otras, los siguientes criterios:

COMPETENCIA. SOLO DERIVA DE LA LEY NO DE UN CONTRATO.

La competencia de las autoridades estatales, es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, que encuentra su fundamento constitucional, en el artículo 16 de la Carta Magna. Entre sus características más importantes, destacan las siguientes: a) Requiere siempre un texto expreso de la ley para poder existir; b) Su ejercicio es obligatorio para el órgano a quién se le atribuye; c) Participa de la misma naturaleza que los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos, su ejercicio es permanente, es decir, que no se extingue al ser aplicada; sólo puede ser modificada por otro acto jurídico general y abstracto; d) Únicamente puede tener como finalidad el interés social o el orden público; y, e) La competencia no puede ser objeto de contratos porque no es algo que esté dentro del comercio... Por otro lado, las características de la competencia encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos en que la misma determina. En efecto, si el Estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuándo haya una autorización de la ley, está implícita en esa idea la de que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza... según se ha advertido, la competencia, como poder legal para actuar, sólo debe tener como origen un acto legislativo formal o material y de ninguna manera un acuerdo de voluntades entre el titular de un órgano de la administración pública y un administrado.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo III Segunda Parte-2, pág. 991, Tesis Aislada.

ACTO ADMINISTRATIVO. NO ES ILEGAL CUANDO CIRCUNSTANCIALMENTE SE OMITI EL NOMBRE DEL FUNCIONARIO QUE LO SUSCRIBE.

Conforme a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, el acto de molestia debe provenir de autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que le den eficacia jurídica, lo que significa que los actos de esta naturaleza necesariamente deben emitirse por quien para ello esté facultado expresamente, debiéndose señalar el carácter con el que se suscribe el acto, cuyas formalidades también las exige el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que el acto administrativo debe tener como requisitos: que conste por escrito, el señalamiento de la autoridad que lo haya emitido, estar fundado y motivado, expresando el objeto o propósito de que se trate, así como ostentar la firma del funcionario que lo suscribe y precisarse el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que necesariamente se debe asentar en el acto administrativo, el nombre del funcionario del que emane para que éste sea legal, ya que no lo exigen así las disposiciones constitucionales y legales antes citadas; consecuentemente, todos los actos autoritarios de esta naturaleza deben considerarse que se encuentran acordes con la ley y con la Constitución Federal y que por lo tanto no son violatorios de garantías, cuando circunstancialmente se omite el nombre del funcionario que lo suscribe.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo IX, Junio de 1999. Tesis: VIII.2º.55 A, pág. 926, Tesis Aislada.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DEBE CONSIGNARSE EN LA RESOLUCIÓN O ACTO IMPUGNADO Y NO EN DOCUMENTO DISTINTO. LA.- Carece de validez jurídica que las autoridades responsables consignen en documento distinto al acto o resolución impugnado los fundamentos y motivos que lo apoyan puesto que por disposición del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben constar en el propio acto o resolución.

Instancia: Sala Superior TCADF, Fuente: Gaceta Oficial del D. F., noviembre 4 de 1999, Tercera Época, Tesis: S.S./J. 10, Tesis de Jurisprudencia.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- Para que tenga validez una resolución o determinación de las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, se debe citar con precisión el precepto legal aplicable, así como también las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión de ese acto; además de que exista una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, o sea, que en su caso específico se configuren las hipótesis normativas, requisitos sin los cuales, no puede considerarse como debidamente fundado y motivado el acto de autoridad.

En este orden de ideas, y encuadrando lo referido en la materia fiscal-tributaria podemos decir que los elementos del acto son:

SUJETO.

En México, según la Constitución Política en el ámbito tributario existen dos clases de sujetos, el sujeto activo y el sujeto pasivo.

El único sujeto activo de la obligación fiscal es el Estado, la Constitución Política del país en su artículo 31 fracción IV, al establecer la obligación de contribuir para el gasto público, establece a la Federación, los Estados y los Municipios.

VOLUNTAD.

El Estado, que es el sujeto activo de la obligación fiscal manifiesta su voluntad de gravar ciertas actividades, situaciones y hechos a través de una ley tributaria.

OBJETO.

La ley tributaria señala cuál es el objeto del gravamen, o sea lo que se grava, es "la realidad económica sujeta a imposición, como por ejemplo, la renta obtenida, la circulación de la riqueza, el consumo de bienes o servicios, etc. El objeto del tributo quedará precisado a través del hecho imponible".³³

³³ RODRÍGUEZ, LOBATO RAUL. *Derecho Fiscal*, ed. Themis, México, 2000, pág. 112.

FORMA.

El Estado, a través del Poder Legislativo, exterioriza su voluntad expresamente con las leyes tributarias publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por nuestra parte, estamos de acuerdo con los elementos considerados por el maestro Miguel Acosta Romero, ya que creemos que éstos son realmente los elementos que constituyen el acto administrativo.

1.4 Clasificación del acto administrativo.

En la doctrina existen diversas clasificaciones de los actos administrativos, según el punto de vista que se adopte para agruparlos y hemos observado que un mismo acto puede encontrarse comprendido en categorías diferentes, lo cual depende del criterio que se utiliza para realizar la clasificación.

Así tenemos que para el maestro Gabino Fraga, los actos administrativos se clasifican siguiendo estos criterios:

- a) El de la naturaleza misma de los actos. "Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se pueden clasificar en las dos categorías ya conocidas de actos materiales y actos jurídicos, siendo los primeros los que no producen ningún efecto de derecho y los segundos los que sí engendran consecuencias jurídicas...

b) El de las voluntades que intervienen en su formación. Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en la formación

del acto, pueden dividirse los actos administrativos en actos constituidos por una voluntad única y actos formados por el concurso de varias voluntades...

El acto simple conserva ese carácter, aún cuando en el procedimiento previo a su emanación se hagan necesarios otros actos de voluntad, tales como opiniones, consultas, juicios técnicos, etc; pero cuando esas voluntades intervienen en la formación misma del acto, se pasa a algunas de las siguientes categorías:

- a) El acto colegial, que es el que emana de un órgano único de la administración constituido por varios miembros...
 - b) El acto complejo o colectivo, que se forma por el concurso de voluntades de varios órganos de la Administración...
 - c) El acto unión se define también por la intervención de varias voluntades pero en las cuales ni su finalidad es idéntica, como en los actos colectivos, ni su efecto es el de dar nacimiento a una situación jurídica individual, como en los contratos...
 - d) El contrato constituye otro tipo de acto jurídico en el cual existe la concurrencia de varias voluntades...
- c) El de la relación que dichas voluntades guardan con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: el acto obligatorio, reglado o vinculado, y el acto discrecional. El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la Administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. El acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en que momento

debe obrar o cómo debe obrar o en fin que contenido va a dar a su actuación...

d) El del radio de aplicación del acto. Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se pueden clasificar en actos internos y actos externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la organización administrativa o trasciendan fuera de ella. Los actos internos comprende toda una serie de actos, unos de naturaleza jurídica y otros de naturaleza material aunque conformes a las reglas de derecho, que constituyen la vida interna de la Administración... Dentro de la categoría de actos externos quedan comprendidos los actos administrativos por medio de los cuales se realizan las actividades fundamentales del Estado...

e) El de su contenido y efectos jurídicos.

Por razón de su finalidad, los actos administrativos pueden separarse en actos preliminares y de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución.

El primer grupo, o sea el de los actos preliminares y de procedimiento, lo mismo que el tercero, o sea el de los actos de ejecución, está constituido por todos aquellos actos que no son sino un medio, un instrumento para realizar los actos que constituyen el principal fin de la actividad administrativa...

Entre los actos preliminares se encuentran todos aquellos actos que son necesarios para que la Administración pueda realizar eficientemente sus funciones y constituyen en su mayor parte la exteriorización de determinadas facultades del Poder público que puedan llegar a afectar muy seriamente la libertad de los particulares...

Finalmente, los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos, unos de orden material y otros de orden jurídico, que

tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello. Como actos típicos de ejecución podemos señalar los que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales.

Por razón de su contenido los actos administrativos pueden clasificarse en las siguientes categorías:

1. Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, como son:
 - Los actos de admisión.
 - La aprobación.
 - La dispensa o condonación.
 - Las licencias, permisos o autorizaciones.
 - Las concesiones y privilegios de patente.

2. Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica, como son:
 - Las órdenes.
 - Los actos de expropiación.
 - Las sanciones.
 - Los actos de ejecución.

3. Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, como son:
 - Actos de registro.
 - Actos de certificación
 - Actos de autenticación.
 - Las notificaciones.
 - Las publicaciones".³⁴

³⁴ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 229-235.

El maestro Jorge Olivera Toro afirma que "Dentro de la posición que admite diversas clasificaciones, se ha agrupado al acto administrativo:

- A. Por la naturaleza misma del acto;
- B. Por las voluntades que intervienen en la formación del acto;
- C. Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley;
- D. Por el radio de aplicación del acto;
- E. Por su finalidad; y
- F. Por el contenido y los efectos jurídicos del acto.

A. En atención a su naturaleza, se clasifican en actos materiales y actos jurídicos. Los primeros no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos; los actos materiales significan aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de otras ciencias ajenas a la ciencia jurídica. Los actos jurídicos son los que producen consecuencias de Derecho.

B. Desde el punto de vista de las voluntades que intervienen en el acto administrativo, encontramos actos unilaterales como manifestación de una sola voluntad y actos plurilaterales, formados por el concurso de varias voluntades...

C. La relación que la voluntad, creadora de los actos, guarda con la ley clasifica a los mismos en: obligatorios, reglados o vinculados, y discrecionales; debiendo con propiedad referirse al ejercicio de la competencia discrecional o reglada, porque con ella se dicta el acto a la que la ley otorga determinada rigidez o elasticidad...

D. Desde el punto de vista del radio de acción de los actos administrativos, éstos se clasifican en internos y externos, según que sólo produzcan sus efectos en el seno de la administración o trasciendan fuera de ella. Dentro de la primera categoría pueden considerarse todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y

procedimientos de la administración, que tiendan a lograr su funcionamiento eficiente... Dentro de los actos externos están comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares.

E. Por su finalidad, los actos administrativos, se distinguen en preliminares o de procedimiento, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. Los actos preliminares o de procedimiento, están constituidos por todos aquellos actos que no son sino el medio para realizar otro que constituye el principal fin de la actividad administrativa, por eso se les llama también actos instrumentales...

Los actos denominados de decisión o resoluciones, constituyen el principal fin de la actividad administrativa, son las declaraciones unilaterales de la voluntad que crean una situación jurídica subjetiva.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas y cuyo ejemplo típico lo encontramos en la facultad económico-coactiva.

F. Por lo que respecta al contenido de los actos administrativos, se clasifican en tres grupos:

1. Actos que aumentan las facultades, los poderes de los particulares:

- a) La admisión...
- b) La concesión...
- c) Las autorización, licencia o permiso...
- d) La dispensa y la condonación...

2. Actos destinados a limitar los derechos de los particulares.

Dentro de ellos encontramos a las sanciones, que castigan la infracción de las leyes; la expropiación, que impone coactivamente a un particular la privación de su propiedad; la

ejecución forzosa, que obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la administración; las advertencias en las que se llama la atención sobre el cumplimiento de una obligación; las órdenes administrativas, que imponen al administrado la obligación de hacer, dar o no hacer, llamándose según el caso, mandatos o prohibiciones.

3. Las manifestaciones de reconocimiento. Dentro de ellas encontramos:
- a) Las certificaciones...
 - b) El registro...
 - c) Las notificaciones...³⁵

Por su parte Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece una clasificación de los actos administrativos, pero en su artículo 4º menciona dos clases de éstos: de carácter general y de carácter individual.

"ART. 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes..."

³⁵ OLIVERA, TORO JORGE. *Manual de Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 169-177.

Así mismo El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa ha establecido la siguiente jurisprudencia:

ACTO DISCRECIONAL Y REGLADO DE LA ADMINISTRACIÓN. SUS DIFERENCIAS. SITUACIÓN JURÍDICA DEL GOBERNADO FRENTE A ELLOS.

De acuerdo con la doctrina y con los criterios de los tribunales, se está en presencia de un acto formado por elementos puramente reglados, cuando una vez realizado el supuesto previsto en la norma jurídica y satisfechos los requisitos que ella prevé, la autoridad administrativa está obligada a actuar en el sentido predeterminado en la misma norma, sin posibilidad de elección. Esto significa que la norma no solamente fija ciertos elementos de validez del acto, como son la competencia de la autoridad, la forma que debe revestir la resolución y la finalidad que debe perseguir, sino además el otro elemento de validez del acto, que es su contenido... Por el contrario, existe discrecionalidad cuando, una vez realizado el supuesto de la norma, la autoridad administrativa goza de la libertad de elegir, entre varias posibilidades, la que le parezca más conveniente al interés público. Dicho de otro modo, la norma establece únicamente los elementos de validez del acto relativo a la competencia, a la forma y a la finalidad, más no así el contenido, pues éste deberá ser determinado por la Administración atendiendo a cuestiones de conveniencia... En estas condiciones, tratándose de actos compuestos solamente por elementos reglados, el particular que se coloque en la hipótesis legal, cumpliendo con todas las exigencias de la norma, tendrá derecho a que la autoridad se conduzca en el sentido dictado en la ley, ya que ésta no tiene alternativa, por lo que si no sucede así, el afectado tendrá acción para exigir su cumplimiento forzoso ante los tribunales quienes tienen facultades para examinar todos los elementos del acto, incluso su contenido. Pero no ocurre igual, cuando la autoridad goza de discrecionalidad pues entonces, aunque el particular se encuentre colocado en la hipótesis legal y cumpla con todas las exigencias de la norma, sólo tendrá derecho a que se resuelva su petición pero no tendrá derecho a que la Administración se conduzca en un sentido determinado, ya que ésta puede legítimamente elegir entre varias posibilidades por razones de conveniencia.

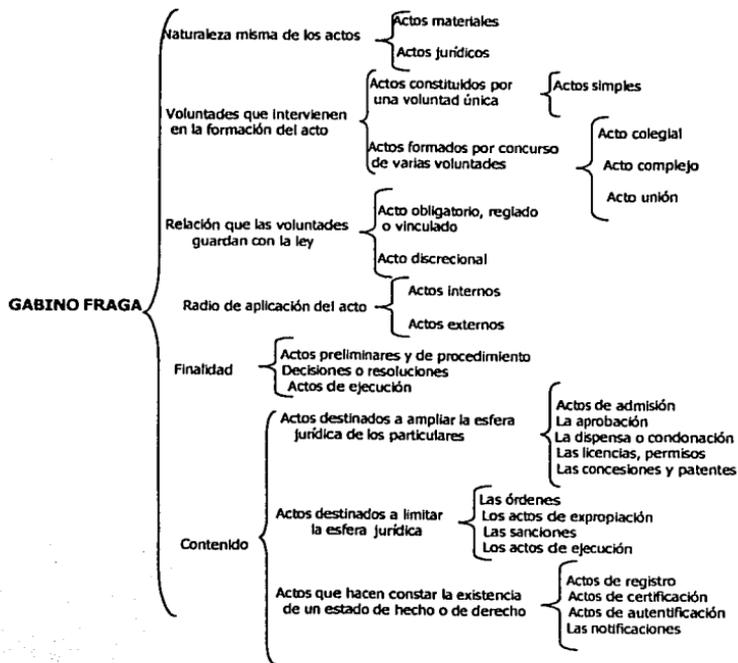
**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
PRIMER CIRCUITO.**

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 205-216 Sexta Parte, pág. 28, Tesis Aislada.

Por nuestra parte, consideramos que la clasificación del maestro Jorge Olivera Toro es la más práctica y aplicable a los términos de esta investigación.

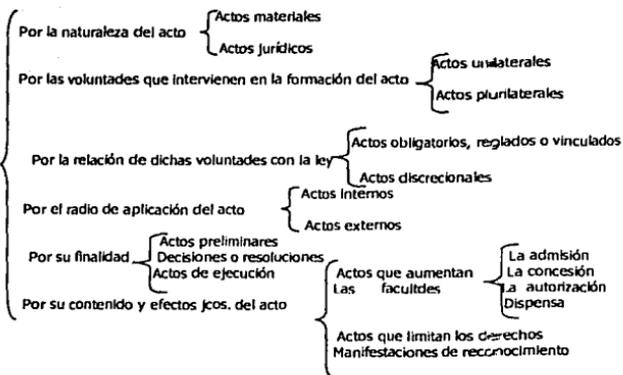
Con el fin de llevar a cabo una comparación de las diversas clasificaciones del acto administrativo que hacen los maestros en la materia administrativa y facilitar su comprensión, a continuación se muestra un cuadro con lo establecido por éstos.

CLASIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**JORGE OLIVERA
TORO**



Como podemos apreciar los teóricos de la materia administrativa antes mencionados, coinciden en clasificar a los actos administrativos por su naturaleza en actos materiales y jurídicos; por las voluntades que interviene en su formación en actos unilaterales y complejo; en relación de las voluntades con la ley en actos reglado y discrecional; por su radio de aplicación actos internos y externos; por su finalidad en actos preliminares, decisiones y actos de ejecución y por su contenido en actos que aumentan o que limitan las facultades o derechos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.5 Modalidades o requisitos del acto administrativo.

Para que el acto administrativo pueda existir, debe reunir ciertas circunstancias o condiciones necesarias.

Dentro de la doctrina administrativa, algunos autores mencionan al motivo y la finalidad como las modalidades o requisitos del acto administrativo mientras que otros agrupan dichos términos dentro de los elementos del ya mencionado acto.

Así tenemos **Motivo** es:

Para el maestro Miguel Acosta Romero: "es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden el acto administrativo y que deben existir objetivamente, por ejemplo, para otorgar una concesión de explotación de bienes del Estado, el solicitante debe reunir una serie de requisitos previos que son el motivo para su otorgamiento..."³⁶

"Es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo; las consideraciones, de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión: es el porqué del acto.

El motivo es el equivalente, en derecho público, de la causa en los negocios jurídicos privados...

La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, la falta o irregularidad de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado."³⁷

³⁶ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, ed. Porrúa, México, 1998, pág. 408-409.

³⁷ MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 238

"El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa..."³⁸

"La motivación del acto radica en las situaciones de hecho o de derecho que preceden e impulsan a la producción del acto. Aparentemente el motivo se da antes que el acto mismo, pero no es así; forma parte esencial de él. Es la razón de ser del acto; se da antes en el tiempo pero se sirve de él y lo incorpora al acto la autoridad al producirlo..."³⁹

Así mismo, la **finalidad** es:

"Meta que se pretende alcanzar con una actividad o conducta. La finalidad del acto administrativo debe perseguir el interés general o el bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado."⁴⁰

"Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata: el interés público, el beneficio de la sociedad...

La falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder. Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista..."⁴¹

"Por lo que hace a la **finalidad** del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

³⁸ FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 270

³⁹ NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 292 y 293.

⁴⁰ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, Op. Cit., pág. 408-409.

⁴¹ MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 239

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.⁴²

"Todo acto administrativo tiene un fin: general, por cuanto es interés de la colectividad, y un fin propio o específico, que lo orienta. A veces las mismas leyes o reglamentos lo precisan, tratando de evitar que la autoridad siga propósitos ajenos a la política de tales ordenamientos. Aún cuando se omite esta precisión en el ordenamiento general, está claro que la administración por medio de sus autoridades no puede perseguir más que fines colectivos, nunca para satisfacer intereses egoístas que dañen a la sociedad..."⁴³

Al respecto, se transcribe nuevamente lo establecido por la Constitución Política de nuestro país:

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

Así mismo, se transcribe lo señalado en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38, fracción III:

"ARTÍCULO 38.- Los actos administrativos que deban ser notificados deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

⁴² FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 270 y 271.

⁴³ NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 292 y 293.

...III.- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate...”

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su multicitado artículo 3º, fracciones V y VIII establece:

“ARTÍCULO 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:

...V. Estar fundado y motivado;...

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;...”

Por lo que podemos afirmar, que se entiende por **motivo** a las condiciones de hecho y de derecho que anteceden y originan el acto administrativo, es decir son los antecedentes legales o de hecho que toma en consideración la Administración para emitir el acto.

La finalidad es el propósito por el cual se produce el acto administrativo, es el objetivo que se pretende alcanzar mediante el acto administrativo; esta finalidad siempre será el bien público, el interés general.

1.6 Efectos del acto administrativo.

Una vez que se emite el acto administrativo, éste debe ser obedecido por el gobernado a quien va dirigido y por los terceros involucrados obligatoriamente; todo acto administrativo está destinado a surtir efectos.

Sobre este tema el maestro Miguel Acosta Romero sostiene:

DISTINCIÓN ENTRE ACTO PERFECTO Y ACTO EFICAZ.

“La doctrina denomina acto administrativo perfecto a aquel que está completamente formado, es decir, que todos sus elementos son regulares y sus modalidades o requisitos se han cumplido y, por lo tanto, tiene una existencia jurídica plena. Pero no basta que el acto sea perfecto para que sea eficaz, y se entiende por acto eficaz aquel que se realiza jurídica y materialmente...”

EFFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos; efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de obligaciones y derechos, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho. Los efectos indirectos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO CREACIÓN DE DERECHOS

a) PERSONALES Y b) REALES.

Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general, son de naturaleza personal e intransmisible; por ejemplo, los derivados del nombramiento de un empleado público, los derivados de un acto de exención de impuestos...

Algunos autores, como Trinidad García, estiman que los derechos derivados de un acto administrativo constituyen verdaderos derechos reales...

Es discutible que los derechos administrativos tengan las mismas características que el derecho real. En nuestra opinión, aquéllos

aumentan la esfera económica-jurídica del particular, siempre dentro de los límites que señalan las leyes que prevén su otorgamiento; así vemos que el derecho de autor, las patentes, las concesiones y el nombramiento, efectivamente otorgan ciertas facultades y derechos, inclusive pecuniarios, al particular, pero están sometidos a una serie de limitaciones y modalidades; su uso debe restringirse por el interés público, no son indefinidos en cuanto al tiempo y a su extinción, pueden utilizarse algunos de ellos por quien tenga interés.

Así pues, consideramos que el derecho que deriva de un acto administrativo es personalísimo, generalmente intransferible y su contenido patrimonial está sujeto a las normas que regulan su otorgamiento.

EFECTOS FRENTE A TERCEROS.

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares; por ejemplo, el otorgamiento de una licencia de manejar, surte efecto frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tienen esta característica.

En Derecho Administrativo puede entenderse por tercero:

- a) Todo aquel frente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo...⁴⁴

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas establece:

⁴⁴ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 846-848

CARACTERES DEL ACTO ADMINISTRATIVO: ACTO PERFECTO, EFICAZ Y VÁLIDO.

Para que el acto administrativo pueda producir todos sus efectos, es necesario que reúna sus elementos legales, de validez y eficacia a través del procedimiento administrativo.

Al adquirir fuerza obligatoria el acto administrativo ofrece estos caracteres: la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad, la revocabilidad, la irretroactividad, en general la importancia de la ley.

Este acto contiene los elementos necesarios para su debido cumplimiento, es decir, que puede, desde luego, ser opuesto en ejecución, por la administración, ya que determina los derechos y las obligaciones de las personas a las que alude y todos los demás elementos de tiempo, de lugar y de condición.

El acto administrativo surte sus efectos a partir de su expedición, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, como su publicación, notificación o estar sujeto a alguna modalidad o afecte algún interés particular anteriormente reconocido.

LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO: DERECHOS PERSONALES E INTRANSMISIBLES.

El acto administrativo perfecto, por su propia naturaleza produce determinados efectos jurídicos, cuya importancia cada día es creciente.

El efecto más importante del acto administrativo relacionado con los particulares, es que los derechos y obligaciones que engendran tiene un carácter personal e intransmisible. Las leyes administrativas deben precisar los beneficios de los actos administrativos, para no contrariar el interés público o el interés nacional.

Los derechos derivados de un acto administrativo, no constituyen derechos reales. Los que el poder público transmite son siempre precarios y subordinados al interés general.

EFFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS RESPECTO DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN: EL AUTOR DEL ACTO, LOS CAUSAHABIENTES Y LOS TERCEROS.

Debe distinguirse entre los actores del acto jurídico, sus causahabientes y los terceros.

El autor es el que ha sido parte en el acto; sus causahabientes son los que reciben un derecho por transmisión universal o particular que les hace el autor o los que tienen un derecho sobre la universalidad de bienes del autor.

El tercero es una parte ajena a los actos que realiza el autor, por consiguiente, no pueden recibir sin perjuicios ni beneficios del propio acto.

En derecho administrativo la regla general es la siguiente:

Las situaciones jurídicas creadas por el acto administrativo son oponibles a todo el mundo.

El Estado, en su actividad, está obligado a respetar las situaciones jurídicas que se han creado al amparo de la legislación administrativa. Cualquier determinación del poder público afectando estos derechos, es un principio contrario al artículo 14 de la Constitución.⁴⁵

El maestro Rafael Martínez Morales afirma que la distinción entre acto perfecto y acto eficaz se encuentra en que el acto perfecto reúne todos sus elementos, pero si le falta alguno es un acto

⁴⁵ Cfr. SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 319-323.

irregular; por su parte el acto eficaz es aquel que se realiza, es el que produce los efectos para los que fue creado.

La eficacia de un acto perfecto puede estar sujeta a algún requisito como puede ser su publicación, notificación término o plazo, su inscripción en un registro, etc. Cabe señalar que un acto imperfecto que este viciado por carecer de alguno de sus elementos, puede ser eficaz.

Así mismo, nos dice que el acto administrativo crea derechos personales y reales. El acto administrativo como declaración unilateral de la voluntad de una autoridad administrativa puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones, éstos derechos y obligaciones son para casos concretos.

Dentro de esta orden de ideas se encuentran la creación de derechos, ya sean personales o reales. Se crean derechos personales, por ejemplo, en el otorgamiento de un permiso de pesca; y habrá creación de derechos reales, por ejemplo, en una expropiación o en la regularización de tierras. Lo normal será la creación de derechos personales y lo excepción la creación de derechos reales.

En cuanto a los efectos frente a terceros sostiene que aunque la creación, transmisión, modificación, reconocimiento, registro o extinción de derechos u obligaciones que resultan del acto administrativo van dirigidos a un individuo en especial, es lógico que algunas veces surtan también efectos frente a terceros y, siempre frente al propio órgano que lo emitió; tenemos por ejemplo: una patente de invención, una licencia sanitaria, el registro de un título profesional, etc.⁴⁶

⁴⁶ Cfr. MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 242-244.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus artículos 8º, 9º y 10º, establece el concepto de acto eficaz y la necesidad de su notificación, artículos que se transcriben a continuación.

"ARTÍCULO 8.- El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso."

"La validez del acto administrativo es lo mismo que la presunción de legalidad o legitimidad, ya que dicho concepto implica que aquél se encuentra ajustado a derecho, es decir, que se presume que fue emitido de acuerdo con lo previsto con la Ley que regula la emisión.

En consecuencia, la validez del acto administrativo presupone su idoneidad para generar sus efectos jurídicos".⁴⁷

"ARTÍCULO 9.- El acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior, el acto administrativo por el cual se otorgue un beneficio al particular, caso en el cual su cumplimiento será exigible por éste al órgano administrativo que lo emitió desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen actos de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones de esta u otras leyes, los cuales son exigibles a partir de la fecha en que la Administración Pública Federal los efectúe".

"Acto perfecto es aquel que tiene todos sus elementos integrantes y que ha cumplido con el procedimiento de formación establecido para su existencia. Además para que el acto sea perfecto debe reunir los requisitos necesarios para su validez y eficacia.

⁴⁷ LUCERO, ESPINOSA MANUEL. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, ed. Porrúa, México, 2001, pág. 48.

Es válido el acto que ha sido elaborado de acuerdo con el ordenamiento jurídico en vigor; y es eficaz cuando, siendo válido, puede ser cumplido...¹⁴⁸

"ARTÍCULO 10.- Si el acto administrativo requiere aprobación de órganos o autoridades distintos del que lo emite, de conformidad a las disposiciones legales aplicables, no tendrá eficacia sino hasta en tanto aquélla se produzca."

"El acto que regula este precepto es el que la doctrina conoce como acto administrativo complejo, el cual consiste en la unión de voluntades administrativas de dos o más órganos...¹⁴⁹

Por nuestra parte podemos concluir que una vez que el acto administrativo se perfecciona al cumplir con todos los elementos y requisitos que la ley señala para su formación, adquiere obligatoriedad y tiene una presunción de legitimidad que lo hace válido mientras una autoridad competente no declare su invalidez.

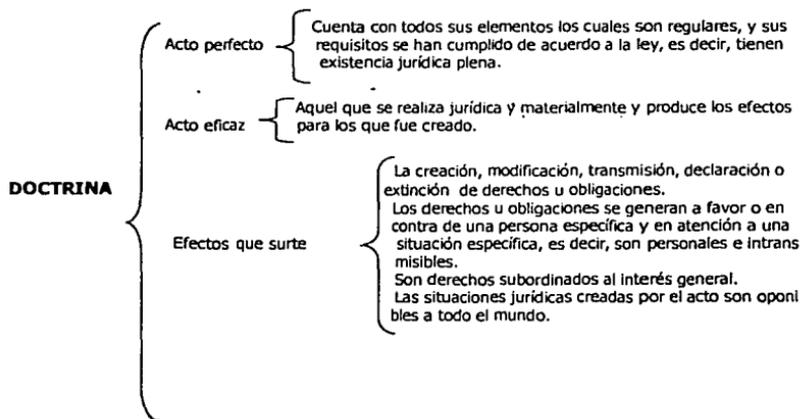
El efecto del acto administrativo consiste en generar, modificar o extinguir una situación jurídica particular.

A continuación se muestra un cuadro en el cual se señalan los puntos en los que coinciden los teóricos de la materia al respecto del tema y se compara con lo que establece la legislación vigente.

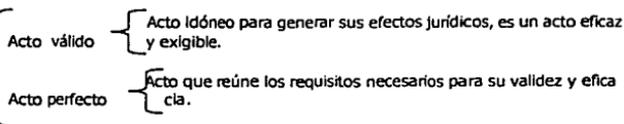
⁴⁸ LUCERO, ESPINOSA MANUEL. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, Op. Cit., pág. 49.

⁴⁹ LUCERO, ESPINOSA MANUEL. *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, Op. Cit., pág. 49.

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO



**LEGISLACIÓN
ART. 8º, 9º Y 10º
DE LA L.F.P.A.**



Como se puede observar la doctrina y la legislación, coinciden en señalar que para que un acto administrativo surta sus efectos jurídicos debe ser un acto válido y perfecto; aunque la ley no establece los efectos jurídicos que puede surtir un acto administrativo y sus características.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.7 Ejecución y Cumplimiento del acto administrativo.

Cuando el acto administrativo se manifiesta con plena validez y eficacia por haber respetado el procedimiento que fija la ley para su formación y contar con todos sus elementos, es entonces cuando puede producir sus efectos y llevarse a cabo o realizarse, es decir se cumple.

El maestro Miguel Acosta Romero afirma que "Los actos administrativos, como ya indicamos, pueden ejecutarse por los órganos de la propia Administración, desde luego aquellos que impliquen actos necesarios para llevar a cabo su realización fáctico-jurídica, pues habrá otros que no requieran esa ejecución, como los declarativos".⁵⁰

Un ejemplo típico de actos de ejecución son los actos que se realizan en uso de la facultad económico-coactiva para hacer efectivos los impuestos y otras obligaciones fiscales, tales como el mandamiento de ejecución, el requerimiento de pago, el embargo, etc.

Un ejemplo de acto declarativo es la notificación al particular del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, o la certificación de origen de una mercancía extranjera.

"El cumplimiento es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración y también puede ser forzosa".⁵¹

⁵⁰ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit. pág. 859.

⁵¹ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit. pág. 859.

Sobre el mismo tema el maestro Alfonso Nava Negrete opina que "una vez que ha reunido todos sus elementos, el acto administrativo produce efectos y se lleva a cabo o se ejecuta.

Es posible, sin embargo, que la ley o el reglamento sometan al acto a un término o a una condición...

En el acto administrativo ejecutividad significa que puede llevarse a efecto o hacerse efectivo por sí mismo; no requiere que intervenga o interceda un órgano jurisdiccional. Apoya esta condición del acto un atributo que le es reconocido por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de los tribunales, la presunción de legalidad. Salvo que el particular pruebe la ilegalidad del acto, éste goza de esa presunción que le da una especie de legitimación para que pueda ser ejecutado por la misma autoridad emisora de él...⁵²

Con respecto a la presunción de legalidad existen jurisprudencias que a la letra dice:

ACTOS DE AUTORIDAD, PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS.

La presunción de legalidad de los actos de autoridad, admite prueba en contrario y, ante la negativa lisa y llana del particular afectado, corresponde a la autoridad demostrar la validez de su acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 68 de Código Fiscal de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Revisión fiscal 12/89. Instituto Mexicano del Seguro Social. 19 de Abril de 1989.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III Segunda Parte-1, Pág: 58, Tesis Aislada.

PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD. ARTICULO 68 DEL CODIFIO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO HACE PRESUMIR LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD EMISORA.

⁵² NAVA, NEGRETE ALFONSO *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 304 y 306.

No procede la presunción de legalidad de los actos y resoluciones fiscales prevista por el artículo 68 de Código Fiscal de la Federación, en los casos en que se controvierte la competencia de una autoridad; por tanto, no es factible presumir dicha competencia, sino que es necesario que la ley faculte a la autoridad para emitir un acto autoritario.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 604/94. Administrador Central de lo Contencioso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1 de Junio de 1994.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV-Septiembre, Tesis I. 4º. A. 744 A, Pág: 397, Tesis Aislada.

RESOLUCIONES FISCALES. GOZAN DE LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD.

Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales en principio gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación; por lo que, al impugnarse en la vía administrativa, corresponde al particular que se estima afectado, desvirtuar la veracidad y exactitud de las consideraciones en que se sustenta la procedencia de aquellos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo Directo 212/92. Electrómetro, S.A. DE C. V. 27 de Octubre de 1992.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI-Abril, Pág: 309, Tesis Aislada.

NOTIFICACIONES FISCALES, PRUEBA DE SU LEGALIDAD.

Aunque es cierto que a los actos administrativos le favorece la presunción de legalidad, si son impugnadas unas notificaciones, se requiere que la autoridad demandada exhiba pruebas bastantes para acreditar la legalidad de sus actos, en los términos del artículo 207, Fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

Revisión Fiscal 141/54. Tesorería del Distrito Federal. 6 de Julio de 1955.

Instancia: Segunda Sala, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXV, Pág: 168, Tesis Aislada.

ACTOS DE AUTORIDADES FISCALES.

Quando el actor en el juicio de nulidad, le atribuye a las autoridades responsables, la ejecución de actos o procedimientos ordenados por la ley, no tiene obligación de rendir ninguna prueba para acreditar que efectivamente obraron en la forma y términos prescritos por las normas legales, por que todos los actos de autoridad gozan de la presunción de haberse ajustado a las disposiciones del caso; la carga de la prueba recae sobre el actor, cuando sostiene que el procedimiento o actos de la autoridad, no se ajustaron a la ley, precisamente por que debe destruir la presunción de legalidad.

Goldsmith Gorg. Pág 5727. Tomo LXXVII. 2 de Septiembre de 1943.

Instancia: Segunda Sala, Fuente : Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXVII, Pág: 5727, Tesis Aislada.

“Cuando el acto administrativo es notificado al particular, la ley o el propio acto le da un tiempo o término para que lo cumpla voluntariamente. Pero si transcurre ese lapso y el particular no lo acata, aparece la ejecutoriedad del acto, es decir, la autoridad obligará coactivamente al particular para que cumpla con el mismo. Hace uso la autoridad de la llamada facultad económico-coactiva, que vence la voluntad del administrado...”

Existen diversas razones por las que un contribuyente o administrado no cumple con el acto en el término de la ley. Puede ser insolvencia, si se trata de deudas fiscales, estar inconforme con el acto por estimarlo ilegal, por haberse vencido el término sin darse cuenta, por no estar en condiciones de cumplir requisitos o condiciones del acto, porque de plano le parece injusto, etc. Ocurre entonces el requerimiento de la autoridad, que es el acto con el que se inicia el procedimiento administrativo de ejecución. Se da en este acto una nueva oportunidad al obligado para que cumpla y se le fija

un término reducido, pero con la advertencia o apercibimiento de que si no cumple se le ejecutará, se le obligará coactivamente...⁵³

Por su parte el maestro Rafael Martínez Morales sostiene que "el acto administrativo es ejecutivo, en tanto que se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio. La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello, la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

Cuando el particular considere que el acto no es perfecto (falta de uno o más de sus elementos o requisitos constitucionales), podrá evitar o suspender la ejecución por medio de algún recurso, del contencioso administrativo o del amparo, según prevea la ley.⁵⁴

Como ejemplos podemos citar el recurso de revocación en contra de una sanción; el recurso de nulidad que se interpone contra una resolución de embargo o el juicio de amparo que se promueve en contra la sentencia de un procedimiento administrativo en materia aduanera.

⁵³ NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 306 y 307.

⁵⁴ MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 247.

EJECUTIVIDAD

Facultad que tiene la administración pública para la realización coactiva de los actos que de ella emana, en caso de que la persona a la que va dirigido no lo cumpla voluntariamente.

"Lo usual, una vez emitido el acto administrativo, es que el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legítimo y adecuado. El cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva del acto; ello es lo normal ante los miles de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria (sanciones, permisos, registros, constancias, autorizaciones, licencias, notificaciones de créditos fiscales, nombramientos, etc.)".⁵⁵

En una visión más amplia el maestro Gabino Fraga nos dice: "el acto administrativo perfecto produce sus efectos a partir del momento en que ha quedado formado y una vez que se cumplan ciertos requisitos que las leyes pueden establecer para que el propio acto sea conocido, tales como los relativos a la notificación mediante comunicación personal, o mediante publicación en algunas de las formas que las mismas leyes disponen.

Pero puede ocurrir, y esto principalmente cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación o de actos de la Administración que puedan afectar la esfera jurídica de los mismos particulares, que el acto no sea voluntariamente obedecido. Entonces surge el problema de cómo debe proceder el Poder público para la ejecución de sus resoluciones...

Cuando se trata de resoluciones administrativas dictadas dentro de la esfera de derecho público, la solución doctrinal es contraria a la que preside en la vida civil, y consiste, por lo tanto, en admitir que la Administración está capacitada para proceder en forma directa, esto

⁵⁵ MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 247.

es, sin intervención de los tribunales, a la ejecución de sus propias resoluciones...

En nuestro sistema legal, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones no puede admitirse lisa y llanamente, pues, a falta de una disposición constitucional que expresamente la reconozca, su procedencia, dependerá de la compatibilidad que guarde con el sistema general de la Constitución y con algunos de sus preceptos especiales que aparentemente la rechazan...

En términos generales y desde el punto de vista constitucional es perfectamente admisible el reconocimiento de la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus decisiones sin necesidad de que intervenga la autoridad judicial, nuestro régimen legal se ha resistido en principio a admitir la presencia de esa facultad, pues ha considerado, por una parte, que no es de la esencia del acto administrativo el que sea dictado y ejecutado por la misma autoridad, y por otra, que no hay inconveniente constitucional alguno en que la ley secundaria reglamentando alguna de las facultades del Poder Judicial encomiende a este último el procedimiento de ejecución del acto administrativo...

La ejecución forzosa no es el único medio legal para obtener el cumplimiento de las resoluciones administrativas, ni en muchos casos es ella posible, como ocurre cuando el acto impone al particular una prestación personal, es decir, una obligación en la que el sujeto pasivo no puede ser sustituido.

Para esos casos, los medios de ejecución tienen que ser forzosamente indirectos, ya que ellos tenderán a provocar al obligado a cumplir su obligación. Estos medios indirectos pueden reducirse a las penas personales o pecuniarias que siguen al apercibimiento que hace la autoridad al exigir el cumplimiento...

Sin embargo, en aquellos casos en que ni la ejecución directa sustituyéndose al obligado ni la sanción puedan conseguir el fin

propuesto, entonces la legislación ha admitido los medios de coacción física que sean más adecuados para evitar que la obligación quede incumplida".⁵⁶

Por todo lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la ejecución es la realización del acto administrativo por parte de la persona o el particular al que va dirigido dicho acto.

La ejecutividad del acto administrativo se entiende como la fuerza necesaria que tiene en sí para su realización coactiva todo efecto derivado de un acto administrativo, en caso de que la persona a la que va dirigido no lo cumpla voluntariamente; ya que la Administración Pública es el único sujeto que posee una coacción legítima, es decir, ésta puede imponer por sí misma la ejecución forzosa de sus actos.

El cumplimiento no es más que la aceptación y realización del contenido del acto administrativo, es el llevar a cabo el acto administrativo voluntariamente, si el particular no cumple voluntariamente con el acto administrativo este cumplimiento puede ser forzoso a través de los medios coactivos y las sanciones con los que cuenta la administración pública.

Así pues tenemos que el punto de partida de la ejecución es la presunción de legalidad la cual se entiende como la suposición que se tiene de que todo acto administrativo fue emanado de acuerdo con la ley, es decir, que el Estado de Derecho obliga a la administración pública a actuar conforme a la ley; la ejecución es la realización del acto administrativo que es totalmente válido por parte del particular y la ejecutoriedad es la facultad que tiene la administración pública para la realización coactiva de los actos que de ella emanan; el cumplimiento se logra cuando el particular realiza el acto administrativo y acata su contenido, es la realización voluntaria de dicho acto; pero cuando el particular se niega a cumplir voluntariamente el acto administrativo, la administración pública cuenta con los medios efectivos para lograrla, en materia

⁵⁶ FRAGA, GABINO *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 281-283 y 287-288.

fiscal se puede iniciar el Procedimiento Económico Coactivo que es el conjunto de actos jurídicos realizados por una autoridad administrativa competente por medio de los cuales exige de manera forzosa el pago de un crédito fiscal que el contribuyente debe al Estado y que no ha sido pagado voluntariamente en el plazo marcado por la ley, es un procedimiento especial y sumario que permite al Estado exigir coactivamente el pago de las obligaciones tributarias.

La facultad de la Administración pública para ejecutar sus resoluciones sin necesidad de la intervención de otro de los Poderes tiene su fundamento en el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución Política que establece la facultad del Poder Ejecutivo de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, y ya que esa ejecución es realizada por medio de actos administrativos expedidos por sus órganos, se entiende que dicho Poder es competente para imponer el cumplimiento de estos actos.

Dicha situación la podemos identificar claramente en nuestra Constitución.

"ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia..."

1.8 Extinción del acto administrativo.

Cuando se habla de la extinción del acto administrativo se hace alusión a la desaparición o a la interrupción de los efectos que este acto debe de producir.

La vida jurídica de un acto administrativo puede concluir por diversas razones, es decir el acto administrativo se extingue por diversos medios; cuando se elimina de la vida jurídica, por la Administración Pública, por determinación judicial, por circunstancias legales o por razones posteriores de oportunidad, mérito o conveniencia.

Algunos teóricos de la materia administrativa sostienen que el acto administrativo puede extinguirse por medios normales y medios anormales.

Medios Normales.

Así, el maestro Miguel Acosta Romero sostiene que estamos en presencia de los medios normales para la extinción del acto administrativo cuando la realización de dicho acto se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de las operaciones necesarias para cumplir el objeto o contenido del acto.

Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también de los particulares, así el acto administrativo se cumple y se extingue por la realización de su objeto.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello;

- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares;
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que se podría llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos;
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo.⁵⁷

Por su parte el maestro Alfonso Nava Negrete nos dice que la vida jurídica del acto administrativo desaparece o extingue por diversas razones. Normal es que desaparezca por su cumplimiento y nos puede por ejemplo que el requerimiento de pago de un impuesto desaparece cuando el contribuyente lo cumple y paga el impuesto.⁵⁸

Así mismo el doctor Andrés Serra Rojas expone que un acto administrativo se extingue por el cumplimiento voluntario sea de los particulares o de la propia Administración, el cual es el medio normal.⁵⁹

Por lo arriba expuesto, podemos concluir que el medio normal de extinción de un acto administrativo es el cumplimiento voluntario del contenido de dicho acto, ya sea por parte de los particulares o de la Administración Pública.

Medios anormales

Al respecto el maestro Miguel Acosta Romero afirma que el acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que se llaman anormales porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son:

- a) Revocación administrativa;
- b) Rescisión;

⁵⁷ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit. pág. 859 y 860.

⁵⁸ Cfr. NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 308.

⁵⁹ Cfr. SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 351.

- c) Prescripción;
- d) Caducidad;
- e) Término y condición;
- f) Renuncia de derechos;
- g) Irregularidades e ineficacia del acto administrativo, y
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

a) Revocación administrativa

La revocación administrativa es el acto por el cual el órgano administrativo deja sin efectos en forma total o parcial, un acto anterior perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

b) La rescisión

Es la facultad que tienen las partes de un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte, sólo opera en aquellos actos administrativos que tienen el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción

Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo con lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, se extinguen por prescripción en el término de diez años.

d) Caducidad

Es un medio de extinción la cual opera por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve el derecho. En la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho.

e) El término y la condición

El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico; puede ser suspensivo o extintivo. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que depende el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

f) La renuncia de derechos

Es cuando mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, el particular deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias: que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún, que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia y que se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo

Las irregularidades se presentan cuando el acto administrativo no es perfecto o que alguno de sus elementos sea irregular, es decir, que no reúna los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud; esto traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de dicho acto, esta ineficacia puede ser inmediata o declarada por la autoridad y por consiguiente se declarará la nulidad o invalidez del acto.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos o federales en materia de amparo.⁶⁰

El maestro Alfonso Nava Negrete expone que "Frente a la ley, el acto administrativo puede resultar anormal o irregular y por este motivo deja de existir jurídicamente o perder toda validez jurídica. Cuando esta situación se presenta, la ley previene distintos medios o formas para lograr su extinción; son principalmente: inexistencia, nulidad, revocación y caducidad.

Inexistencia

Al derecho administrativo no le ha sido posible crear su teoría de las nulidades propia y apartarse de la civilista clásica que recoge el Código Civil para el Distrito Federal...

Como todo acto jurídico, el administrativo, según vimos, tiene elementos esenciales; la falta de alguno origina su inexistencia jurídica, no produce efectos jurídicos...

Acreditada la inexistencia de un elemento esencial, el tribunal dictará sentencia declarando la nulidad del acto que no reconoce legalidad alguna a cualquier efecto de tal acto.

Nulidad

De plano, el acto administrativo que regula la legislación administrativa federal no acoge la duplicidad de nulidad relativa y absoluta del Código Civil. Tampoco la doctrina ni la jurisprudencia administrativas.

⁶⁰ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit. pág. 860-873.

A la luz de esa legislación encontramos tres tipos: nulidad, nulidad absoluta y nulidad de pleno derecho. Su prototipo no lo da ninguna ley en particular, simplemente se la regula en cada campo administrativo. La LFPA no admite las nulidades civiles ni la trípada señalada.

Se dice nulidad si el acto lo emite la autoridad con dolo, con base en errores de hecho o de derecho, con violencia o lesión. El acto existe jurídicamente, pero en forma irregular por alguno de esos motivos; entonces carecerá de validez, los efectos que produjo se declaran nulos, se destruyen retroactivamente desde que nació el acto...

Se dice nulidad absoluta si el acto se dicta por la autoridad con violación de la ley que aplica. Los casos de esta nulidad se fijan casuísticamente por cada ley, no se prevé como fórmula general para todos. Es una nulidad que también declaran las autoridades administrativas y que retrotrae sus efectos.

Por supuesto que no hay ley que dé la diferencia entre las dos nulidades. Se debe únicamente a los supuestos que para caso previene la ley, así como a los efectos de la nulidad que se declare. No se ve en la práctica la separación clara entre una y otra.

Se dice la nulidad de pleno derecho, si el acto se pronuncia en contra de lo que prohíbe la ley. Ésta misma así acostumbra regularla y señala expresamente las hipótesis en que procede...

En este caso, los efectos producidos carecen de validez desde que nace el acto y no desde que lo declara la autoridad como en las dos nulidades anteriores...

Caducidad

Para el derecho administrativo la caducidad es un acto administrativo que declara extinguido el derecho de un particular nacido al amparo de otro acto de la misma índole, por el no ejercicio

de ese derecho en el tiempo que marca el acto o la ley. Se sanciona jurídicamente la negligencia de quien no ejerce sus derechos...

Algo distinta es la caducidad en materia fiscal. Aquí se sanciona a las autoridades fiscales por no ejercer a tiempo sus facultades para determinar las contribuciones omitidas o para imponer sanciones por infracción a las disposiciones fiscales. Con la particularidad de que esas facultades o derechos de la autoridad están al amparo de un texto legal y no de un acto administrativo. De ordinario esta caducidad la declara el Tribunal Fiscal ante la demanda del contribuyente o muy excepcionalmente la reconoce la autoridad al resolver un recurso administrativo".⁶¹

Sin clasificarlos como medios anormales de extinción del acto administrativo, el maestro Andrés Serra Rojas, en su multicitada obra nos dice que son formas de extinción de los actos administrativos: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la nulidad o por decisiones administrativas y jurisdiccionales.

Como podemos apreciar, autores como Acosta Romero y Serra Rojas; coinciden en que los medios anormales de extinción del acto administrativo son: la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición.

Por su parte el maestro Serra Rojas agrega la nulidad a los medios arriba mencionados y el maestro Nava Negrete menciona la inexistencia, la caducidad y la nulidad.

El Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en su tesis VIII.2º.5 A, ha establecido que el acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, el normal es su cumplimiento voluntario, pero puede también extinguirse por medios que no culminan con su cumplimiento, sino que lo modifican, impiden su

⁶¹ NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 308-311 y 313-314.

realización o lo hacen ineficaz, estos medios son: la revocación administrativa, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y extinción por decisión dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales administrativos y federales en materia de amparo.⁶²

Al respecto la Ley Federa de Procedimiento Administrativo, vigente, en su artículo 11 establece las formas de extinción de los actos administrativos.

"ARTÍCULO 11.- El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:

- I. Cumplimiento de su finalidad;
- II. Expiración del plazo;
- III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;
- V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público, y
- VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia."

Por nuestra parte podemos concluir que a través de la extinción, los actos administrativos dejan de surtir sus efectos, ya que desaparecen del mundo jurídico.

De lo establecido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podemos decir que las formas o medios de extinción de un acto administrativo son: el cumplimiento, la expiración del plazo, la condición o término, el acaecimiento de una condición resolutoria, la renuncia y la revocación por razones de ilegitimidad.

⁶² Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, Junio de 1995, pág. 532.

La nulidad, invalidez e inexistencia de los actos administrativos.

Cuando los actos administrativos son irregulares, aparecen la nulidad, la invalidez y la ineficacia como sanciones para mantener el principio de legalidad y defender el interés general.

El maestro Miguel Acosta Romero establece que por lo que respecta a la nulidad absoluta, los actos administrativos rara vez podrán calificarse de ilícitos civiles, pues si son ilícitos tendrían que ser administrativos, las sanciones podrán variar y no siempre la sanción a aplicar será la nulidad absoluta, la cual no está definida en forma general por la legislación administrativa.

La mayor parte de las leyes administrativas establecen la nulidad de pleno derecho como una sanción a actos que se realicen en contra de normas prohibitivas o limitativas.

Existe casos en que las modalidades o requisitos de los elementos del acto administrativo padecen de imperfecciones que originan ineficacias, y no se les califica con el término de nulidades relativas.⁶³

Por su parte el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que la teoría de las nulidades ofrece muchos problemas en el derecho administrativo.

El punto de partida para la invalidez de los actos administrativos se manifiesta en la forma como se han integrado sus diversos elementos o sea competencia, voluntad, objeto, motivo, mérito y forma. Cuando estos elementos se vician se producen diversos tipos de ineficacia, desde las sanciones más elementales hasta los más altos grados de invalidez.

⁶³ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit. pág. 871-873.

En la legislación administrativa nos encontramos con dos situaciones diversas: a) La invalidez del acto administrativo; y b) La irregularidad del acto administrativo. Estos tipos de nulidades son provocadas por la violación de los preceptos legales, en relación con los elementos del acto administrativo, ya que se producen efectos anormales que afectan su eficacia.

Se reconoce tres tipos de nulidades: la inexistencia, la nulidad absoluta y nulidad relativa, un acto administrativo es válido o es nulo según la ley. El acto es válido y produce sus efectos si nace perfecto y es nulo por que existe un vicio que lo destruye definitivamente o es susceptible de perfeccionarse.

El campo de aplicación de la nulidad de pleno derecho es cada día más extenso por la importancia del interés público y la utilidad pública.

Las características o elementos diferenciales de la nulidad de pleno derecho deducidas de la legislación administrativa son que la nulidad es provocada por la violación de las leyes prohibitivas o de interés público, los actos son realizados por un funcionario incompetente, el acto no se convalida por prescripción, no se legitima por la confirmación, actos constitutivos de delitos, reglamentos inconstitucionales o ilegales, aquellos cuyo contenido sea legalmente imposible, los actos que dictan los órganos colegiados en forma irregular, ilegalidad de los fines del acto, la falta de forma como la escrita solemne o la omisión de un elemento esencial, actos que precinden del procedimiento administrativo, actos cuyo contenido es imposible y la administración puede en cualquier momento de oficio o a instancia del interesado, declara la nulidad de pleno derecho aunque se hubiese constituido un derecho favorable a un particular.

Los elementos que caracterizan a la nulidad relativa o anulabilidad apoyados en la legislación administrativa son los siguientes: Se violan leyes permisivas o supletorias, Los actos son realizados por

autoridades competentes, la manifestación de voluntad se realiza en forma defectuosa o irregular, el acto se convalida por confirmación, el acto se perfecciona por la prescripción, la nulidad sólo pueden pedirla los interesados, no son actos constitutivos de delitos, su contenido es posible y lícito, la forma legal es imperfecta, puede perfeccionarse y el error es enmendable y la nulidad sólo puede alegarse dentro de los plazos fijados por la ley.⁶⁴

Así mismo el maestro Gabino Fraga opina que en el caso de falta absoluta o parcial de algunos de los elementos internos o externos de los actos administrativos, la ley establece sanciones que pueden consistir desde la aplicación de una medida disciplinaria sin afectar las consecuencias propias del acto, hasta la privación absoluta de todo efecto de éste.

La teoría de las nulidades debe ser muy matizada para poder armonizar los intereses que se ponen en juego con motivo de la actividad del Poder público, y cuyos intereses no siempre exigen las mismas soluciones.

Sólo puede afirmarse que la teoría de las nulidades en derecho administrativo, fuera de los casos en que exista disposición expresa de la ley, sigue causas diferentes de los que sigue la teoría en derecho privado y que en muchas ocasiones no basta comprobar una irregularidad para nulificar un acto, sino que de acuerdo con los intereses en juego el acto podría sostenerse originando tan sólo responsabilidad para su autor.

Algunos lineamientos que puedan servir para formar un criterio sobre las sanciones a las irregularidades de los actos administrativos son:

Inexistencia. La inexistencia de los actos administrativos constituye una sanción especial que no requiere estar consagrada en la ley,

⁶⁴ Cfr. SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*. Op. cit., pág. 351-353 y 356-363

sino que tiene que operar como una necesidad lógica en aquellos casos en que faltan al acto sus elementos esenciales.

La inexistencia se produce en los siguientes casos: cuando falta la voluntad; cuando falta el objeto; cuando falta la competencia para la realización del acto, y cuando hay omisión de las formas constitutivas del acto.

Al lado de los actos inexistentes, es indudable que en derecho administrativo existen otros actos afectados de otra irregularidad diferente de la que produce la inexistencia, como son aquellos en los cuales hay un vicio en alguno de sus elementos constitutivos.

Así, existen en primer término actos cuya nulidad sólo puede demandarse por determinadas personas y que pueden legalizarse por prescripción; en segundo término, existen actos en que la nulidad sólo puede pedirse por determinadas personas y en que el consentimiento de éstas los purga de todo vicio y finalmente, en un buen número de casos, la nulidad puede ser demandada por todo interesado, pero sólo dentro de un término breve.⁶⁵

Se entiende pues, que un acto administrativo es nulo cuando tiene una apariencia de legalidad pero padece de un vicio o defecto de gravedad en sus elementos esenciales, que hace que no sea posible la producción de sus efectos.

La nulidad de pleno derecho es una invalidez del acto administrativo que sólo se presenta cuando la ley expresamente lo establece y consiste en que la ineficacia del acto surge desde que éste nace, por lo cual carece de efectos jurídicos sin necesidad que exista una impugnación.

La invalidez de un acto administrativo surge cuando éste no tiene las condiciones fijadas por la ley para su existencia, los elementos esenciales y la inexistencia es una sanción para dichos actos.

⁶⁵ Cfr. FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 289, 291-293 y 295-297

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que en el Derecho Administrativo se debe formular una teoría propia que estudie la nulidad e inexistencia del acto administrativo y que correspondan al método propio de dicho Derecho ya que actualmente no existe en Derecho Administrativo una ley que regule en forma sistemática y unitaria las nulidades y la inexistencia.

Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vigente, en su Capítulo Segundo "De la nulidad y anulabilidad del acto administrativo", en su artículo 5º, establece los grados de invalidez de los actos administrativos.

"ARTÍCULO 5.- La omisión o irregularidades de los elementos y requisitos exigidos por el artículo 3 de esta Ley, o por las leyes administrativas de las materias de que se trate, producirán, según sea el caso, nulidad o anulabilidad del acto administrativo".

Por su parte el artículo 6º de la misma ley, establece las causas de nulidad de los actos administrativos.

"ARTÍCULO 6.- La omisión o irregularidad de cualquiera de los elementos o requisitos establecidos en las fracciones I a X del artículo 3 de la presente Ley, producirá la nulidad del acto administrativo, la cual será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo haya emitido, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto. Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaratoria de nulidad producirá efectos retroactivos.

En caso de que el acto se hubiere consumado, o bien, sea imposibles de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que lo hubiera emitido u ordenado”.

El artículo 7º establece las causas de anulabilidad de los actos administrativos.

“ARTÍCULO 7.- La omisión o irregularidad en los elementos y requisitos señalados en las fracciones XII a XVI del artículo 3 de esta Ley, producirá la anulabilidad del acto administrativo.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto. Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiese sido válido”.

La regulación por parte de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de la nulidad y la anulabilidad de los actos administrativos aunque representa un avance para la formación de la teoría mexicana de la nulidad de los actos administrativos, se contraponen con algunas leyes administrativas que regulan la nulidad de pleno derecho, como son la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas o la ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Por todo lo antes expuesto, es indudable que la autoridad, en todo momento debe apegarse estrictamente al procedimiento que la ley señala. Por lo que su no cumplimiento da lugar a la ilegalidad de lo actuado y en consecuencia a su nulidad.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, entre otros, los siguientes criterios:

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, INEXISTENCIA DE LOS ACTOS DE LAS.

En materia administrativa según nuestro derecho público no se requiere precepto legal que otorgue facultades para la estimación de inexistencia, la que opera como una necesidad por falta de elementos esenciales para que se integre el acto jurídico y cuando el órgano administrativo obra en esa forma, no contraría nuestro sistema constitucional que esencialmente limita las facultades de los funcionarios, a las únicas expresadas por la ley; en esa función jurisdiccional por la ley, lo que constituye excepción, pues por regla general, esta facultad solo esta reservada al órgano judicial. Nota: esta tesis esta seriamente alterada en la Pág. 1467.

Amparo administrativo en revisión 3169/43. "Compañía Minera del Norte", S. A. 8 de Agosto de 1946.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXIX, Tesis: pág. 1467, Tesis Aislada.

ACTOS ADMINISTRATIVOS ILEGALES, NO PUEDEN ENGENDRAR DERECHO.

El acto administrativo, cuando es contrario a la ley, no puede engendrar derechos ni producir consecuencias jurídicas, ya que todo acto fuera de la ley no puede engendrar mas que una aparente situación jurídica; como la destrucción no implica lo que en términos técnicos se denomina la privación de un derecho; de allí que el poder público pueda de por sí y ante sí, declarar la inexistencia de un acto de esa naturaleza, ahora bien, cuando existan en el propio acto administrativo causales de nulidad o de caducidad, también puede el poder público, de por sí y ante sí, declararlas, porque tales actos no tiene en todo caso la autoridad y fuerza de la cosa juzgada, pues existen diferencias sustanciales entre el acto que decide una controversia judicial y el acto administrativo, ya que el primero se trata de dar certidumbre al derecho que generalmente juega intereses particulares, en tanto que, tratándose de la actividad del poder público

en contratos-concesión o actos administrativos de interés público, es este el que juega en ellos en forma determinante.

Cía. Industrial el Potosí, S. A., pág. 2628, Tomo XLIX, 12 de Agosto de 1936.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo XLIX, Tesis: pág. 2628, Tesis Aislada.

Así mismo el antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha establecido:

AUSENCIA DE FIRMA.- EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CARECE DE FIRMA DEBE SER DECLARADO NULO LISA Y LLANAMENTE.-

De conformidad con el artículo 38 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 16 Constitucional, todo acto administrativo debe ostentar la firma del funcionario competente que lo emita, por lo que la ausencia de la misma, implica que legal y constitucionalmente se está ante de la presencia de un acto que carece de autenticidad, teniendo como consecuencia el que no se tenga la certeza y firmeza de su contenido, e impide acreditar la legitimación del funcionario competente para suscribirlo, así como su voluntad, habida cuenta de que la firma es la única forma en que la persona que la asienta se legitima como el verdadero emisor del acto y adquiere una relación directa entre lo expresado en la resolución y la firma que debe calzarlo, por lo que su ausencia en la resolución administrativa produce su nulidad lisa y llanamente en la causal de ilegalidad prevista en la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, aclarando que la misma no puede ser para efectos, pues al no estar firmada ésta carece de autenticidad al no poder acreditarse la legítima voluntad de su emisor y menos puede atribuirsele trascendencia alguna a su sentido, ni por ende a sus motivos y fundamentos. Apuntando, además, que tal declaratoria lisa y llana es sin perjuicio del ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad, pues la misma no la restringe para emitir en su caso la resolución que corresponda, cumpliendo con los requisitos necesarios para su autenticidad, firmeza y validez.

Juicio No. 2321/98.- Sentencia de 15 de marzo de 1999.

Instancia: Primera Sala Regional Noroeste. (Cd. Obregón), Cuarta Época, Año II. No. 14. Septiembre 1999, Tesis: IV-TASR-VII-189, pág. 148.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, como acto administrativo se extingue por los medios arriba señalados y se encuentra en la posibilidad de ser nulo, ineficaz o inexistente.

A continuación se muestra un cuadro en donde se señalan los errores jurídicos más comunes en los que incurre el PAMA.



CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Formalidades del Acto Administrativo. Artículo 38	LEY ADUANERA Requisitos del acta de inicio del PAMA. Artículo 150
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Constar por escrito. ➤ Señalar autoridad que lo emite. ➤ Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. ➤ Ostentar la firma del funcionario competente y nombres de las personas a las que vaya dirigido o datos suficientes que permitan su identificación. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La identificación de la autoridad que practica la diligencia. ➤ Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento. ➤ La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías. ➤ La toma de muestra de las mercancías, en su caso y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente ➤ Requerir al interesado para que designe dos testigos. ➤ Domicilio para oír y recibir notificaciones del interesado. ➤ Notificación al interesado del inicio del PAMA así como el plazo de 10 días hábiles para ofrecer pruebas y alegatos.



ERROR EN EL PAMA	CONSECUENCIA JURIDICA
La Administración Local de Auditoría Fiscal competente dicta las sanciones que corresponden en un PAMA, pero en 5 años no se exige ni se realiza el pago de las contribuciones o cuotas compensatorias.	PRESCRIPCIÓN.
Se pagan las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas.	CUMPLIMIENTO.
El PAMA presenta una ilegalidad como que el importador no ha recaído en alguno de los supuestos del artículo 151 de la Ley Aduanera o en la resolución se está cobrando o exigiendo el pago de una contribución con un monto mayor al que debe pagar.	REVOCACIÓN.
El acta de inicio de PAMA no cuenta con motivación y fundamentación.	NULIDAD.
El acta de inicio o levantamiento de PAMA se realiza por una autoridad incompetente como es un policía fiscal.	ANULABILIDAD.
No se señala lugar y fecha de expedición o existe algún error en el nombre o datos de identificación del importador.	INEXISTENCIA.

05-A

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.9 Revocación del acto administrativo.

Los actos administrativos también se extinguen cuando son revocados, por revocación se entiende al acto jurídico por el cual se anulan los efectos de un acto emitido anteriormente con plena validez, es decir la revocación elimina del mundo jurídico un acto.

El maestro Miguel Acosta Romero afirma que la revocación administrativa es el acto por el cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo que es válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad.

La revocación es un acto unilateral de la administración pública, ya que no intervienen los particulares; sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y en el espacio; no es facultad discrecional de las autoridades administrativas, sino que debe estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La doctrina señala que la revocación no podrá afectar los derechos adquiridos por los particulares, pues ello significaría que fuera retroactiva, con violación de la garantía de legalidad establecida en el Artículo 14 constitucional.

La revocación constituye un nuevo acto administrativo perfectamente válido, que deja sin efectos el acto anterior, pero exclusivamente a partir del nuevo acto, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.⁶⁶

El maestro Alfonso Nava Negrete expone: "Por diversos motivos las autoridades administrativas revocan sus actos, los dejan sin efectos. Por esto la revocación es un acto administrativo que priva de efectos

⁶⁶ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 860 y 861.

jurídicos a otro plenamente válido por razones de conveniencia u oportunidad, a otro acto por ilegalidad.

La práctica enseña, sin embargo, que la revocación administrativa también obedece a supuestos de ilegalidad del acto revocado, descubierta por la misma administración (hipótesis de autocontrol de legalidad), o denunciada por los particulares mediante instancias legales como es el recurso administrativo. Constata la autoridad en cada caso si hubo o no tal ilegalidad y la medida de ésta, para su vez declarar la revocación total o parcial del acto.

Un papel muy grave desempeña la revocación cuando se pretende con ella privar de efectos jurídicos a un acto administrativo que ha creado derechos o beneficios a un particular o a otra autoridad...

Si la autoridad revoca un acto que ha creado derechos o beneficios, el titular de estos últimos tendrá que acudir a los tribunales de amparo para reclamar la nulidad de semejante acto revocatorio".⁶⁷

Respecto al tema el maestro Gabino Fraga nos dice que la revocación es el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente.

No se puede aplicar una sola norma a todos los actos administrativos, sino que hay que separar un grupo de aquellos que tienen la firmeza para hacerlos irrevocables, de otro en el cual se incluyan los que tengan solo una vida transitoria por que el interés público reclame que se adapten a sus exigencia.

La revocación en el derecho administrativo, debe de buscar su fundamento en el cambio de uno de los presupuestos del acto jurídico original, es decir, en la mutación de las exigencias del interés público que se deben satisfacer mediante la actividad administrativa y la facultad de realizarla debe ser otorgada por la ley.

⁶⁷ NAVA, NEGRETE ALFONSO *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 312 y 313

Existen actos que no admiten la posibilidad de ser revocados como lo son los actos que producen efectos instantáneos así como los actos obligatorios o vinculados ya que la administración al realizarlos, está cumpliendo un mandato de la ley. Así que, la revocación solo es posible para actos que producen efectos durante cierto tiempo, es decir, para los actos de tracto sucesivo o de futuro y no se admite cuando el acto ha engendrado derechos adquiridos o derechos patrimoniales.⁶⁸

Para el maestro Andrés Serra Rojas la revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad técnicos, de interés público o legalidad.

El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, lo dejar sin efecto, por una causa superveniente de interés general.

Así tenemos que son elementos del acto de revocación: la manifestación de voluntad o decisión de la autoridad administrativa manifestada legalmente; unilateral ya que la Administración tiene derecho a cambiar de opinión para reparar errores o mantener el interés general; extintiva de un acto administrativo anterior que era válido y eficaz; se inspira en motivos de mera oportunidad o por motivos supervenientes de interés general y lo sustituye por otro cuya amplitud es diferente en los casos de revocación expresa o tácita.

La revocación administrativa es una facultad de la ley, subordinada a motivos de interés público, que no debe quedar, al arbitrio de la Administración, se puede llevar a cabo de oficio o a instancia de parte interesada, pero siempre con un apoyo legal.

⁶⁸ Cfr. FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pág. 301 - 311.

No son susceptibles de revocación administrativa los actos que producen efectos instantáneos, los actos obligatorios y las resoluciones administrativa que han generado derechos adquiridos.⁶⁹

Como podemos apreciar la mayoría de los autores que tratan la revocación administrativa están de acuerdo en que existe gran confusión en su empleo tanto en la doctrina como en la ley.

Por nuestra parte podemos decir que se entiende por revocación aquel acto por el cual un órgano administrativo deja sin efectos total o parcialmente, un acto válido, por razones de interés público, de legalidad, oportunidad o técnicas.

La revocación de oficio es un acto unilateral de la administración pública, en el cual no interviene los particulares por que no constituye un medio de impugnación de los actos administrativos. Sin embargo, no puede afectar los derechos adquiridos por los particulares, por que entonces el acto de revocación sería retroactivo, violando así el Artículo 14 de la Constitución Política de nuestro país.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los siguiente criterios:

REVOCABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La doctrina administrativa, tan rudimentaria en la actualidad y principalmente en nuestro país, ha tropezado con grandes dificultades para determinar si los actos administrativos son por esencia revocables o irrevocables, habiéndose sustentado estas dos tesis: a) el acto administrativo es esencialmente revocable; b) el acto administrativo es esencialmente irrevocable. Decir que el acto administrativo es esencialmente revocable, es inexacto, porque todos los actos de orden jurídico están destinados a producir efectos, de cualquier naturaleza que sean, actos de la vida privada o actos públicos, de modo que la intención de las partes, siempre es que aquel

⁶⁹ Cfr. SERRA, ROJAS ANDRÉS *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 371-380.

acto produzca efectos jurídicos, y se declara que el acto administrativo es esencialmente revocable, se introduce un principio contrario al orden jurídico, es decir, se considera que hay calidad de actos jurídicos, los actos administrativos que en cualquier momento puedan desbaratarse, y esto es contrario a la seguridad y a la estabilidad que se persigue en un estado de derecho, motivo por el cual no puede decirse que el acto administrativo es esencialmente revocable. Con respecto a la tesis que sostiene que el acto administrativo es esencialmente irrevocable, la doctrina en derecho administrativo ha tratado asemejar el acto administrativo a la sentencia judicial, que tiene autoridad de cosa juzgada, diciendo: desde el momento en que el orden jurídico exige estabilidad en todos los actos de esa índole, es necesario que tanto el acto administrativo, como la sentencia judicial, deban tener un carácter irrevocable, debiendo tener el acto administrativo la misma fuerza y autoridad que tiene la sentencia dictada después de un procedimiento judicial, es decir, el carácter y la autoridad de cosa juzgada. Esta tesis es también inexacta, pues el acto administrativo no puede decirse que tenga el carácter y la autoridad de cosa juzgada, ya una vez realizado, solamente tiene una presunción de validez, una presunción de legitimidad; pero la finalidad con la cual se realizan estos dos actos es diferente, el acto administrativo se realiza para dar satisfacción a intereses sociales, siempre variables, y, en cambio, la sentencia judicial se dicta para establecer el orden jurídico y evitar la anarquía en un estado civilizado, pudiendo llegarse a la conclusión de que tanto el acto administrativo, como la sentencia judicial, tiene presunción de legitimidad, pero la presunción de validez y legitimidad del acto administrativo, es *juris tantum*, y la presunción de validez y legitimidad de la sentencia judicial es *juris et de jure*, y, por tanto, el primero admite prueba en contrario, siendo excepcionalmente, revocable.

Amparo administrativo en revisión 2884/38. Frías Eduardo. 4 de marzo de 1941.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXI, Tesis: pág. 6551, Tesis Aislada.

REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA, EJERCICIO DE LA FACULTAD DE.

Admitiendo que las autoridades administrativas ordenadoras, como superiores jerárquicos de las ejecutoras del acto, tengan facultades que se señalan como implícitas en relación de jerarquía, para revisar el acto de revocación en la esfera administrativa, y no lo hicieron, debe

concluirse que una cosa es que las autoridades superiores tengan la facultad de revisar los actos que realicen las autoridades inferiores jerárquicamente y otra distinta es que hagan uso de tales facultades.

Amparo en revisión , 1337/67. Felicitas Monroy Hernández. 18 de octubre de 1967.

Tesis relacionada con Jurisprudencia 408/85.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Tomo CXXIV, Tercera Parte, Tesis: pág. 95, Tesis Aislada.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LAS.

Las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones libremente, sino que están sujetas a determinadas limitaciones, entre las que cuenta, de manera principal, la de que, siguiendo el principio de que la autoridad administrativa sólo puede realizar sus actos bajo un orden jurídico, la revocación de los actos administrativos no puede efectuarse más que cuando lo autoriza la regla general que rige el acto.

Revisión fiscal 74/84. Birds Eyes de México, S. A. De C. V. 18 de marzo de 1987.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Tercera Parte, Tesis: pág. 53, Tesis Aislada.

Así mismo, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido el siguientes criterio:

RESOLUCIONES FISCALES. REVOCACIÓN DE, REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA.

Conforme a su naturaleza jurídica, el acto administrativo es considerado una manifestación unilateral y externa de la voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, la cual puede crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general. El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios, el normal es su cumplimiento voluntario, pero puede también extinguirse por medios que no culminan con su cumplimiento, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen

ineficaz, estos medios son: la revocación administrativa, rescisión, prescripción, caducidad, término y condición, renuncia de derechos, irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y extinción por decisión dictadas en recursos administrativos o en procesos ante Tribunales administrativos y federales en materia de amparo. Tratándose de la revocación administrativa, viene a ser el retiro unilateral de un acto válido y eficaz por un motivo superveniente, mediante un nuevo acto de esa naturaleza, haciéndose hincapié en que el acto administrativo no tiene atribuida la autoridad de cosa juzgada, tal como ocurre con la sentencia judicial, ya que la actividad de la administración no tiene por finalidad de precisar la certidumbre jurídica, ésta es misión de la sentencia judicial, y su fin es alcanzar un resultado material útil para el Estado en los límites del derecho; luego, es revocable; sin embargo, una vez que el acto se ha emitido y ha producido efectos, su autor ya no puede disponer en forma ilimitada, por una exigencia superior de la vida social, la seguridad de las resoluciones jurídicas y, por consecuencia, la estabilidad de los actos que la engendran, por ende la revocación tiene un límite, y es por tanto inadmisibles cuando el acto original ha engendrado derechos adquiridos o derechos patrimoniales. La naturaleza revocable del acto administrativo está contenida en el código fiscal federal, en los artículos 203, fracción IV, y 215 último párrafo, del código mencionado, en donde se prevé que la autoridad demandada, hasta antes del cierre de la instrucción puede revocar la resolución impugnada produciendo entonces el sobreseimiento en el juicio. Como una variante a la anterior regla el artículo 36 del mismo ordenamiento legal prevé que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán modificarse por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante un juicio iniciado por las autoridades fiscales, de lo que se sigue que fuera del caso citado no cabe ni aun por analogía incluir como caso similar al mismo, las resoluciones que no son favorables al gobernado. El presente criterio interrumpe la tesis jurisprudencial sustentada por este Tribunal Colegiado. Publicada en la página 76 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 57, septiembre de 1992, Octava Epoca, de rubro: "REVOCACIÓN DE LAS RESOLUCIONES FISCALES LESIVAS AL PARTICULAR. REQUISITOS DE LA", en la que en síntesis llegó a sostenerse que las autoridades administrativas no pueden revocar sus resoluciones lesivas a un particular, sino sólo a través de la modificación de la resolución por parte del Tribunal Fiscal de la Federación en forma similar a como lo prevé el artículo 36, del Código Fiscal de la Federación, tratándose de resoluciones administrativas de carácter individual favorables al particular; pues además de que ello

resulta contrario a la naturaleza jurídica del acto administrativo, lleva como consecuencia considerar infundadamente inaplicables los artículos 203, fracción IV y 215, último párrafo del código mencionado, en cuanto el primero faculta a la autoridad demandada a revocar la resolución impugnada hasta antes del cierre de instrucción, y en el segundo establece una causal de sobreseimiento como consecuencia de la revocación del acto administrativo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 134/95. Raquel Martínez Fuentes y coagraviado. 27 de abril de 1995.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo I, Junio de 1995, Tesis: VIII2o.5 A pág. 532, Tesis Aislada.

1.10 El acto administrativo en el PAMA.

En materia de comercio exterior existe la importación y exportación de mercancías; en nuestro país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad para inspeccionar y vigilar permanentemente el manejo, transporte y tenencia de dichas mercancías en los recintos fiscales y fiscalizados, en los aeropuertos, en las fronteras, en el mar y las aguas territoriales, en las playas y la zona económica exclusiva.

Cuando dicha importación de mercancías es definitiva es sometida a un reconocimiento por parte de la autoridad aduanera y si dicha mercancía cae en alguno de los supuestos previstos por la ley aduanera en su artículo 151 da lugar al embargo precautorio y es procedente el PAMA.

El Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA) es la vía legal que permite determinar las sanciones correspondientes a aquellos que incurren en los supuestos señalados en el artículo 151 de la Ley Aduanera. Dicho procedimiento está regido por el principio de legalidad y está integrado por una serie de actos y formalidades legales que llevan como finalidad el cumplimiento de la Ley Aduanera.

El PAMA es una serie de actos jurídicos que tienen como finalidad la realización de la función aduanera, es decir, es un conjunto de actos administrativos, realizados por las autoridades aduaneras, que son por naturaleza autoridades administrativas.

Como se ha señalado anteriormente, el acto administrativo es un instrumento para cumplir con la función administrativa, es decir la aplicación de un ordenamiento jurídico a un supuesto determinado, por ende, éste se configura expresamente en la ejecución del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera (PAMA), toda vez que éste último, se lleva a cabo por una autoridad aduanera, cuando los preceptos establecidos en la Ley Aduanera, específicamente en sus Artículos 150 y 151, se tipifican por los gobernados que en éste caso, se denominan importadores o exportadores.

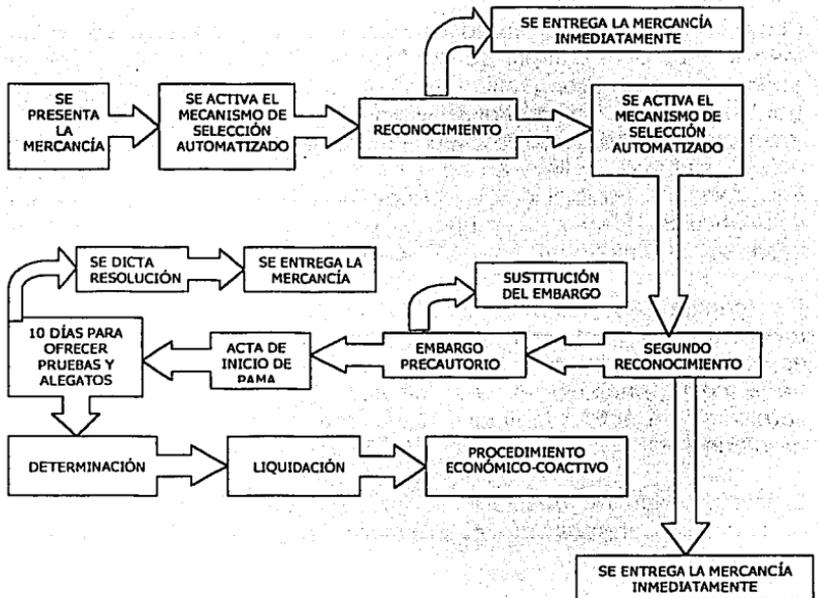
De manera tal, que el PAMA, es un procedimiento que integra diversos actos administrativos derivados de los preceptos legales y es llevado a cabo por una autoridad de la Administración Pública que tiene como finalidad el determinar las sanciones relativas a la comisión de actos derivados de la importación y exportación de mercancías.

El inicio, desarrollo, resolución e impugnación del PAMA son temas que desarrollaremos en el capítulo III y IV de la presente investigación.

A continuación se muestra un diagrama del desarrollo del PAMA.

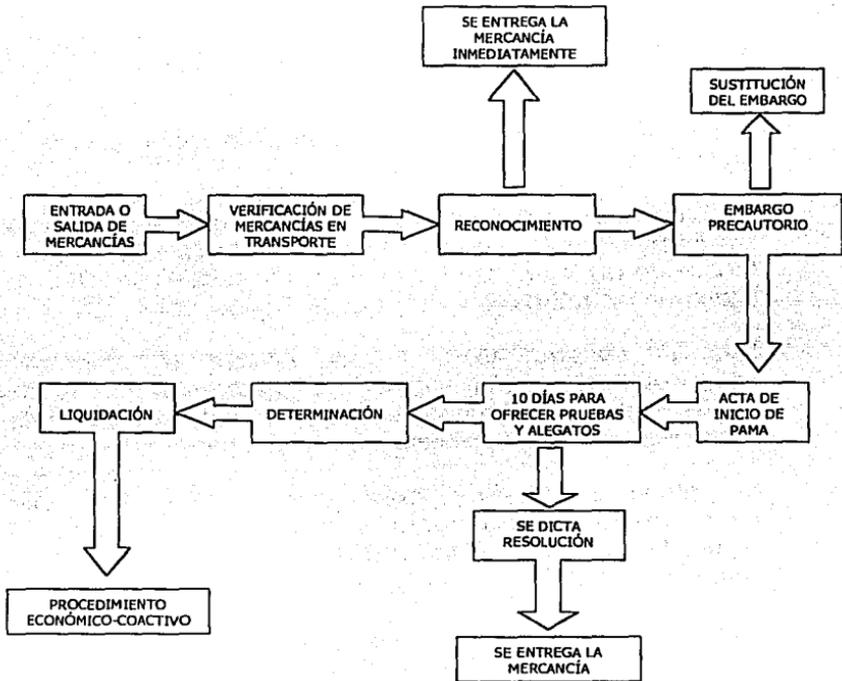


DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA
ADUANERA A MERCANCIAS EN TRANSPORTE**



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

2.1 Concepto de procedimiento administrativo.

Para que la autoridad administrativa pueda crear o producir un acto administrativo, está obligada a seguir todos los pasos que la ley le señala.

A esta serie de pasos que la ley establece se le conoce como procedimiento.

El diccionario jurídico mexicano nos dice que el procedimiento administrativo es "el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración..."⁷⁰

Para el maestro Miguel Acosta Romero el procedimiento administrativo es un conjunto de actos que se realizan de acuerdo a ciertas normas para producir un acto, no busca la solución de un conflicto sino la realización de un determinado acto.⁷¹

Así mismo el maestro Alfonso Nava Negrete afirma que el procedimiento administrativo es "el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo..."⁷²

Hablando en materia fiscal el maestro Sergio Fco. de la Garza opina que "gran parte de la actividad tributaria se realiza a través de acto

⁷⁰ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, Op. Cit., pág. 2558.

⁷¹ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 887.

⁷² NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 297.

que constituyen procedimientos administrativos. Aquí, debemos recordar, que nos encontramos frente a una materia que es administrativa por naturaleza y tributaria por calificación. Es decir, en el procedimiento tributario nos encontramos con que forma parte y guarda íntima conexión, con el resto de los procedimientos administrativos.⁷³

Por su parte el maestro Narciso Sánchez Gómez sostiene que el procedimiento tributario es "la vía legal que permite determinar, requerir y pagar el tributo a cargo de una persona física o moral que aparece como sujeto pasivo..."⁷⁴

Así tenemos que en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 145 se regula el procedimiento administrativo de ejecución, que en la doctrina se reconoce como el procedimiento económico-coactivo.

Sobre el tema, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha establecido en la Tesis PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGUIDOS EN FORMA DE JUICIO. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III Segunda Parte-2. pág. 579, lo siguiente:

"... Por procedimiento administrativo hemos de entender aquella secuencia de actos, realizados en sede administrativa, concatenados entre sí y ordenados a la consecución de un fin determinado..."

Por lo anterior, podemos afirmar que el procedimiento administrativo es el medio legal o la serie de actos señalados por la ley, que se deben realizar para la producción de un acto administrativo.

Por su parte el procedimiento tributario es la serie de formalidades o trámites señalados por la ley que tienen como finalidad que el particular cumpla con su obligación contributiva.

Podemos concluir que la autoridad administrativa siempre debe de actuar de acuerdo a la ley, ya que si no lo hace sus actos serán ilegales, y todo acto ilegal es nulo.

⁷³ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, Op Cit , pág. 669.

⁷⁴ SÁNCHEZ, GÓMEZ NARCISO. *Derecho Fiscal Mexicano*, ed Porrúa, México, 2001. pág. 494.

2.2 Diversas formas del procedimiento administrativo.

La función administrativa se lleva a cabo a través del procedimiento administrativo constituido por las formas legales y técnicas que son necesarias para formar la voluntad de la Administración, éstas formas señalan las reglas a través de las cuales se elabora el acto administrativo.

Existen diversas formas o clasificaciones del procedimiento administrativo.

Así tenemos que el maestro Miguel Acosta Romero opina que existe procedimiento interno y externo, procedimiento previo y de ejecución y procedimiento de oficio y a petición de parte.

“El procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión, o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Procedimiento externo será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado.

Hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, *verbi gratia*, la expropiación en la que se necesita que se hagan

estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución.

Hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que usar la compulsión, *verbigratia*, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos que el contratista incurra en incumplimiento.

Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto".⁷⁵

Para el maestro Alfonso Nava Negrete existen dos procedimientos administrativos principales en la vida legal de la administración, estos son el procedimiento de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo.

En la leyes y reglamentos administrativos encontramos diferentes denominaciones para diversos procedimientos, por ejemplo el procedimiento de oposición, de inconformidad, de ejecución, sancionador, de contratación, etc.

Todos ellos son procedimientos que concluyen en la elaboración de un acto o resolución administrativa. El mismo procedimiento que se prevé para tramitar un recurso e impugnar un acto administrativo termina con otro acto de la misma especie.

No obstante, en las leyes, reglamentos y otros ordenamientos generales se separa el procedimiento de impugnación de actos

⁷⁵ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*. Op. Cit., pág. 888

administrativos y el procedimiento que inicialmente formó al acto impugnado.

Son dos procedimientos que se estructuran en forma diferente.⁷⁶

El maestro Andrés Serra Rojas afirma que "Al estudiarse esta materia de una manera general, es necesario deslindar los caminos que debe transitar la administración.

- a) La gestión administrativa o de oficio en la que no intervienen los particulares, salvo por excepción. Es una actuación espontánea de la administración para el cumplimiento de los fines del Estado, con formalidades muy simples, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general.
- b) El procedimiento administrativo de carácter imperativo constitutivo o procedimiento externo o procedimiento interno, que crea o afecta los derechos de los particulares, que deducen sus pretensiones administrativas. Estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

El procedimiento administrativo, en sus tres fases más particulares: la preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia, reviste las siguientes formas:

1. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa.
2. El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior.

⁷⁶ Cfr. NAVA, NEGRETE ALFONSO. *Derecho Administrativo Mexicano*, Op. Cit., pág. 301.

3. El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto.
4. El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; y
5. El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos.
6. Procedimientos especiales como el que alude la ley de invenciones y marcas...⁷⁷

En materia fiscal, el maestro Sergio Francisco de la Garza utiliza la siguiente clasificación:

- a) Procedimientos preparatorios y de control previo que se refieren a todos los actos realizados por la Administración para establecer los métodos y medidas para llegar a conocer la producción de los hechos que generan créditos fiscales y la existencia y actividad de sujetos pasivos potenciales o actuales de créditos tributarios, para controlarlos adecuadamente.
- b) Procedimiento de determinación, por el cual la administración investiga la producción de hechos generadores que le han o no declarado, revisa las declaraciones para saber si los hechos generadores han sido denunciados apropiadamente y si la determinación del sujeto pasivo ha sido hecha conforme a la ley o bien rectifica la determinación, o la hace cuando la ley así lo ordena.
- c) Procedimientos de reembolso y de extinción de créditos fiscales.
- d) Procedimientos coercitivos que utiliza la Administración para hacer cumplir sus determinaciones.

⁷⁷ SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op cit., pág. 277 y 278.

- e) Procedimiento de ejecución forzosa, y
- f) Procedimientos de impugnación que la ley establece para la protección de los derechos de los contribuyentes.⁷⁸

Por nuestra parte estamos de acuerdo con la clasificación del acto administrativo que hace el maestro Miguel Acosta Romero, para los fines de esta investigación.

2.3 Naturaleza del procedimiento administrativo.

La naturaleza del procedimiento administrativo es la esencia y propiedades de éste, la cual nos permite conocer la clase y fundamentos de dicho procedimiento.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice que el procedimiento administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo.

"El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos.

⁷⁸ Cfr. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pág. 675.

El procedimiento administrativo en los términos, tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración pública.

Debemos indicar que los diversos actos administrativos están gobernados siempre por el interés general, que debe ser predominante en todas las relaciones públicas. Como también nos encontramos en presencia de intereses particulares, la legislación administrativa debe cuidar de que no se lesionen y se mantengan en lo posible, y no contraríen las finalidades públicas.

El procedimiento administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración pública. Las condiciones actuales de los sistemas políticos tienden a alejarse de las tesis conciliatorias entre el interés público y el interés privado. Los graves problemas sociales nos llevan inexorablemente al aseguramiento del interés general...

La Administración pública por norma general debe actuar regulada por los intereses que atiende y sólo en el caso de que se afecten intereses particulares, el procedimiento, como garantía constitucional, debe rodearse de sus elementos propios.

El procedimiento administrativo en lo general es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista.

- a) Contradictorio porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;
- b) Inquisitivo porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o los motivos que fundan el acto administrativo;

- c) Escrito porque esta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos, si bien debe tenerse en cuenta que en las actividades cotidianas de la administración es necesario emitir numerosas órdenes o acuerdos verbales de escasa trascendencia, pero útiles para el manejo del asunto.
- d) El procedimiento administrativo es poco formalista, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración, pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica⁷⁹.

De lo afirmado por el maestro Narciso Sánchez Gómez, podemos decir que el procedimiento tributario es:

- I. Oficioso, porque para alcanzar la debida eficacia de los actos administrativos y su cumplimiento, la propia autoridad fiscal debe provocar o iniciar la mayoría de las actuaciones.
- II. Informal o sencillo a favor del administrado, es decir, que deben estar exento de fórmulas sacramentales, trámites difíciles o complicados que provoquen anacronismo, negligencia o torpeza en su desarrollo.
- II. Rápido, para que en tiempo breve se llegue a una resolución fundada en derecho, que ponga fin al caso que se trate.
- III. Económico y gratuito, es decir, que deben evitarse complicados, costosos y lentos trámites que dificulten el desenvolvimiento del procedimiento y que se eviten gastos innecesarios.

⁷⁹ SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 281-283

- V. Escritos, fundados y motivados para que tengan consistencia, eficacia, validez y respeto a su desenvolvimiento.
- VI. Con decoro y buen orden, se deben reprimir los excesos manifiestos del lenguaje, las faltas de respeto y consideración a los órganos de la Administración Pública y sus servidores.⁸⁰

De lo anterior podemos precisar que en lo general y por naturaleza todo procedimiento administrativo es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista; para poder precisar la naturaleza de cada uno de los procedimientos administrativos tendríamos que atender a las características y peculiaridades de cada materia y ley que atienden a las necesidades prácticas de cada procedimiento.

2.4 Características y requisitos del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo tiene peculiaridades que lo diferencian del procedimiento judicial y el legislativo.

El maestro Miguel Acosta Romero sostiene que se debe hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la Administración que en su opinión, debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo);

⁸⁰ Cf. SÁNCHEZ, GÓMEZ NARCISO. *Derecho Fiscal Mexicano*, Op. Cit., pág. 497-498

2. Forma escrita;
3. Rapidez de procedimientos y técnicas;
4. Flexibilidad;
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones.

Así mismo, el procedimiento en que intervengan los particulares, debe tener, de acuerdo con el interés público que se persiga, los siguientes requisitos:

1. Que sea por escrito,
2. Fundado,
3. Motivado,
4. Que se realice por medio de los órganos competentes, y
5. Llenar las formalidades que el derecho exija para cada caso.⁸¹

Para el maestro Rafael Martínez Morales las características del procedimiento administrativo varían según las diversas concepciones que del mismo se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por su parte señala:

- a) Legalidad. Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano.
- b) Eficiencia. Que logre producir ejecutar adecuadamente el acto.

⁸¹ Cfr. ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 889 y 890.

- c) Gratuidad. Generalmente existirá , salvo se trate de servicios públicos o actividad registral.
- d) Publicidad. No existen los procedimientos secretos excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva.
- e) Agilidad. Aunque en la práctica ocurre casi siempre que los trámites administrativos marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez.
- f) Equidad. Ha de observarse el principio *in dubio pro actione*; esto es, que el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular.
- g) Requisitos del procedimiento. Deben estar contenidos en la ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto.

Las formalidades o los requisitos que la constitución política señala, aplicables al procedimiento externo, son: forma escrita, competencia del órgano, fundamentación, motivación, no retroactividad, no dejar en estado de indefensión al gobernado y efectuarse conforme a la ley.⁸²

"En el Congreso del instituto de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en 1936, se propusieron los siguientes rasgos fundamentales para todo procedimiento administrativo:

- a) Principio de la audiencia de las partes;

⁸² Cfr. MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 259 y 260.

- b) Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento;
- c) Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración;
- d) Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades consejos;
- e) Necesidad de una motivación por los menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular, y
- f) Condiciones en las cuales la decisión debe notificada a los particulares".⁸³

En materia Fiscal el procedimiento debe tener las siguientes características:

- a. Ser por escrito,
- b. Competencia,
- c. Corroborarse en las leyes o reglamentos,
- d. Motivo, objeto o circunstancia que le da origen,
- e. Fundamentación,
- f. Adecuación entre las normas jurídicas y las razones que dieron lugar a ese acto,
- g. Que la notificación se haga personalmente a quien se dirija o con su representante legal,

⁸³ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pág. 670.

- h. Que se respete el principio de audiencia,
- i. Oficiosidad,
- j. Informalismo o sencillez a favor del administrado,
- k. Ser rápido, y
- l. Economía y gratuidad.⁸⁴

Al respecto la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

"Artículo 13.- La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe."

"Artículo 14.- El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada."

"Artículo 18.- El procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieron, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley."

Así mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis:

COMPETENCIA ECONÓMICA. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY FEDERAL CORRESPONDIENTE, LO IDENTIFICAN COMO ADMINISTRATIVO Y NO COMO CIVIL.

⁸⁴ Cfr. SÁNCHEZ, GÓMEZ NARCISO. *Derecho Fiscal Mexicano*, Op. Cit. pág. 495-498

El procedimiento establecido en los artículos 33 y 39 de la ley mencionada tiene características que no corresponden a las del proceso civil, donde, predominan los intereses particulares, las defensas y recursos son más pormenorizados y los juicios más prolongados, lo que no sucede en los procedimientos administrativos, fundamentalmente, porque en estos predomina el interés general, que exige eficiencia, seguridad y expeditéz, en virtud de que tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, eliminando todos los actos que dilaten o entorpezcan la acción de la administración pública, sin perjuicio de que ante la presencia de intereses particulares, se respeten, esencialmente, las garantías individuales de los gobernados. Estas peculiaridades corresponden al procedimiento establecido en las disposiciones citadas y, por consiguiente, no cabe exigir su normatividad, recursos y defensas que son propios de un proceso civil.

P. CXII/2000

Amparo en revisión 643/99.- Warner Bros. (México), S. A.- 15 de mayo de 2000.

Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto del 2000, Tesis: PCXII/2000, pág. 108. Tesis Aislada.

Como ya hemos visto el procedimiento administrativo es un conjunto de actos coordinados entres sí, cuyo fin es la expresión de la voluntad de la autoridad administrativa; este se encuentra regulado por la ley que contiene los principios jurídicos que lo rigen y que son los que contienen y definen su esencia, sus características y la razón de su existencia.

Podemos concluir que aunque cada procedimiento administrativo tiene características individuales que establece cada ley y que lo definen y lo diferencian, existen características esenciales que todo procedimiento administrativo debe tener y respetar, las cuales son: escrito, emanado de autoridad competente, fundado, motivado, igualdad jurídica, rápido y eficiente, gratuito, público y de buena fe.

2.4.1. Formalidades esenciales del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo necesita para su formación que se hayan cumplido con anterioridad una serie de requisitos o condiciones necesarias que engendren una garantía de que el procedimiento se sigue conforme a la ley.

El maestro Miguel Acosta Romero afirma que "se ha discutido cuáles son las formalidades esenciales que debe satisfacer el procedimiento, sobre todo cuando éste afecte al particular, ya que así lo dispone el segundo párrafo del Artículo 14 de la Constitución.

Cuando se trate de actos de gestión, que no se reflejan en los intereses del particular, puede no haber necesidad de formalidad del procedimiento, en tanto esos actos se ajusten al principio de legalidad. El problema surge cuando se afectan los intereses de los particulares.

Las formalidades esenciales del procedimiento son:

En reunir los requisitos mínimos que señale la ley o el reglamento, para que se pueda realizar el acto. Cumplir con los requisitos indispensables en relación con la esfera jurídica del particular, para que nazca el acto administrativo. Formalidad esencial en este caso vendrá a ser todo acto necesario e indispensable establecido por la ley, previamente a un acto de decisión, para que se conforme regularmente".⁸⁵

El maestro Rafael Martínez Morales nos dice que la expresión formalidades esenciales del procedimiento, que al principio era referida a la materia procesal o judicial, se ha extendido a todas las ramas del derecho. .

⁸⁵ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 891.

Existe una total indefinición a cerca de cuáles son esas formalidades, pero se puede indicar que son aquellas previstas en la ley para no dejar en estado de indefensión al particular, tales como escucharlo y notificarle las decisiones que le afectan directamente.⁸⁶

Así mismo el maestro Andrés Serra Rojas cita la opinión emitida por el maestro Narciso Bassols en su comentario a la Nueva Ley Agraria de 1927 en el que explica lo que debe entenderse por formalidades esenciales del procedimiento dentro del sentido de la garantía del artículo 14 Constitucional, así se deben reunir los siguientes requisitos:

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

El maestro Serra agrega que otro de los conceptos aludidos en el Artículo 14 Constitucional es de los tribunales previamente establecidos.

En cuanto a las leyes expedidas con anterioridad es un principio general que la ley solo queda abrogada o derogada por otra

⁸⁶ Cfr. MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1° y 2° Cursos*, Op. Cit., pág. 260

posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.

Por otra parte se debe procurar asegurar el interés general y el propio interés privado, en otras formas procesales, administrativas que permitan la aplicación moderna y técnica de las leyes administrativas.⁸⁷

Al respecto la Constitución Política de nuestro país establece:

"Artículo 14.- ...Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Por su parte, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece:

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

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quién o quiénes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que den motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

⁸⁷ Cfr. SERRA, ROJAS ANDRÉS. *Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. cit., pág. 296 y 297.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.”

Por su parte el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, ha establecido el siguiente criterio:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO, FORMALIDADES ESENCIALES EN EL.

Para que se estime cabalmente cumplida la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 Constitucional en un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el que no se establecieron minuciosa y detalladamente las formalidades esenciales, es necesario que, ante el imperativo del precepto citado, la autoridad responsable dé vista a la contraparte con las pruebas rendidas por la oferente, a efecto de que esté en aptitud legal de realizar las objeciones que considere convenientes en relación con tales probanzas, esto es, para que pueda convertirlas o impugnarlas, en aras de un adecuado equilibrio procesal entre las partes.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.

XVIII.2º.2 A

Amparo directo 597/98.- Unión de Permisarios del Sistema de Transporte Colectivo con Itinerario Fijo, Mártires del Río Blanco, Ruta Dos, A. C.-2 de marzo de 1999.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, Marzo de 1999, Tesis: XVIII.2º.2 A, pág. 1438. Tesis Aislada.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 88 DE LA LEY FEDERAL QUE LO REGULA, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA AL ESTABLECER EL DESECHAMIENTO, SIN PREVIO REQUERIMIENTO, DEL RECURSO DE REVISIÓN, COMO CONSECUENCIA DE LAS OMISIONES FORMALES DEL ESCRITO RELATIVO.

Para cumplir con la garantía de audiencia consagrada en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben atenderse dos aspectos, uno de forma y otro de fondo. El primero comprende los medios establecidos en el propio texto constitucional constituidos por la existencia de un juicio seguido ante tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El segundo constituye el contenido, espíritu o fin último que persigue la garantía, que es el de evitar que se deje en estado de indefensión al posible afectado con el acto privativo o en situación que afecte gravemente sus defensas. De ese modo, los medios o formas para cumplir debidamente con el derecho fundamental de defensa deben facilitarse al gobernado de manera que no se produzca un estado de indefensión, erigiéndose en formalidades esenciales las que lo garanticen. Por consiguiente, la regulación del procedimiento que rige al recurso de revisión en sede administrativa, acorde con esos requisitos, debe contener condiciones que faciliten al particular la aportación de los elementos en que funde su derecho para sostener la ilegalidad de un acto administrativo, de manera que si la norma procedimental no establece la prevención al gobernado para que se regularice el recurso y, además, prevé una consecuencia desproporcionada a la omisión formal en que incurre el gobernado, como lo es tenerlo por no interpuesto y desecharlo, cuando no se haya acompañado la documentación que acredite la personalidad del recurrente, como acontece en el artículo 88, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tal procedimiento es violatorio de la garantía de audiencia, en tanto que se aparta de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal, pues rompe el equilibrio procesal entre las partes al impedir al particular defenderse en contra del acto administrativo y probar la argumentada ilegalidad.

P. XXXVII/98

Amparo en revisión 2745/96. Papelería Dakota, S.A. de C.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudíño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo en revisión 665/97. Schlumberger Offshore Services (México) N.V. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: José Pablo Pérez Villalba.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXVII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VII, Abril de 1998. Tesis: P. XXXVII/98
Página: 124. Tesis Aislada.

Por lo antes expuesto podemos concluir que en todo procedimiento administrativo la autoridad debe respetar las formalidades esenciales como son el conocer la realidad concreta que examina, el escuchar al administrado y recibirle y valorar las pruebas que presenta, así como analizar las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar injusticias e ilegalidades.

En nuestro país la Constitución garantiza una serie de principios a los que deben de ajustarse todas las actuaciones de todas las autoridades entre las que destacan: que deben ser por escrito, fundadas, motivadas y de autoridad competente; entre otras.

2.4.2 La notificación del procedimiento administrativo.

La manera formal de hacer saber la existencia de un acto administrativo al particular es a través de la notificación.

El maestro Miguel Acosta Romero afirma 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.

La notificación abarca muchos aspectos. El Derecho Administrativo ha adoptado varias formas de notificación del Derecho Procesal, como la notificación personal, que es formal; hay otras notificaciones, como son por correo certificado por telegrama y por otros medios que no son aceptados por el Derecho Procesal, pero sí por el Derecho Administrativo. La notificación puede hacerse por publicación del acto en el Diario Oficial de la Federación.

Efectos de la notificación:

1. Que el administrado tenga conocimiento del acto administrativo.
2. Que sea punto de partida para el cumplimiento de los derechos y obligaciones que impone el acto administrativo...
3. Punto de partida para hacer valer, dentro de un plazo que señalan las leyes, los medios de impugnación, ya sean administrativos o jurisdiccionales".⁸⁸

El maestro Rafael Martínez Morales afirma que la notificación es una etapa dentro del procedimiento administrativo, por la cual se da a conocer al gobernado un acto que le afecta de manera directa.

Puede ser un requisito de eficacia de algunos actos administrativos, también le permite al particular enterarse del contenido del acto y empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda.⁸⁹

La Ley Federal de Procedimiento administrativo al respecto establece:

⁸⁸ ACOSTA, ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Op. Cit., pág. 892.

⁸⁹ Cfr. MARTÍNEZ, MORALES RAFAEL. *Derecho Administrativo 1º y 2º Cursos*, Op. Cit., pág. 260.

"Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

- I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;
- II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo también podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos, y
- III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal,

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o telefax o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover, el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo."

En materia fiscal, la notificación se entiende como "el acto formal del órgano destinado a comunicar a los interesados, o a cualquier

persona a quien se refiera, una resolución administrativa o un escrito de un particular que una resolución mande comunicar”.⁹⁰

En los procedimientos tributarios las notificaciones tienen gran importancia, pues por ellas y desde ellas se producen los efectos del acto que se comunica.

El Código Fiscal de la Federación establece que los medios de notificación son:

1.- En forma personal 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. Toda notificación personal, realizada con quien deba entenderse será legalmente válida aún cuando no se efectúe en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales. 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.

2.- Por correo ordinario o telegrama.-

Cuando se trate de actos distintos de los señalados en el párrafo anterior, estas notificaciones sólo se realizarán cuando los hechos, acuerdos o resoluciones que se notifiquen, no puedan recurrirse o creen obligaciones para los particulares y sólo serán válidas si reproducen íntegramente el contenido del hecho, acuerdo o resolución cuyo conocimiento sea importante para el interesado, así como los fundamentos legales que corresponden.

3.- Por estrado.- Cuando la persona a quien deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación,

⁹⁰ LÓPEZ NIETO Y MALLO, FRANCISCO, Citado por DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pág. 714.

se oponga a la diligencia de notificación o se coloque en el supuesto previsto en la fracción V del artículo 110 del Código Fiscal de la Federación y en los demás casos que señalen las leyes fiscales y dicho Código. Estas notificaciones se harán 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 autoridad dejará constancia de ello en el expediente respectivo. En estos casos, se tendrá como fecha de notificación la del sexto día siguiente a aquél en que se hubiera fijado el documento.

4.- 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. Dichas notificaciones se harán mediante publicaciones durante tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, deberá contener un resumen de los actos que se notifican y se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación.

5.- Por instructivo.- Se realizará solo en los casos y con las formalidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

Cuando se trate de notificaciones o actos que deban surtir efectos en el extranjero, se podrán efectuar por las autoridades fiscales personalmente o por correo certificado con acuse de recibo; por correo ordinario o telegrama; por edictos o por mensajería con acuse de recibo, transmisión facsimilar con acuse de recibo por la

misma vía, o por los medios establecidos de conformidad con lo dispuesto en los tratados o acuerdos internacionales suscritos por México.

Las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que fueron hechas y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

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 aquélla en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior.

Las notificaciones se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quienes debe notificarse se presentan en las mismas.

También se podrán efectuar en el último domicilio que el interesado haya señalado para efectos del Registro Federal de Contribuyentes, salvo que hubiera designado otro para recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución de los mismos.

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 incumplimiento los honorarios que establezca el Reglamento del multicitado Código.

Cuando se deje sin efectos una notificación practicada ilegalmente, se impondrá al notificador una multa de diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal.⁹¹

Sobre el tema de las notificaciones los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido los siguientes criterios:

ACTO ADMINISTRATIVO NO NOTIFICADO O NOTIFICADO ILEGALMENTE. ARTÍCULO 209 BIS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN CON VIGENCIA A PARTIR DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE.

De una sana interpretación del artículo 209 bis del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de mil novecientos noventa y nueve, se debe entender que cuando el quejoso alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, son aplicables las reglas que dicho precepto dispone y la contenida en la fracción II señala claramente que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando a la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, de manera que en este caso, al contestar la demanda la autoridad correspondiente deberá exhibir constancia del acto administrativo y de su notificación, mismo que el actor tendrá oportunidad de combatir mediante la ampliación de la demanda, sin que para lo anterior sea óbice lo dispuesto en el numeral 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que el mismo se refiere a los supuestos en los cuales dicho tribunal tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las autoridades administrativas fiscales, dado que el artículo 209 bis es categórico en señalar, en su fracción II, que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo indicará en su escrito de demanda, señalando a quién atribuye el acto impugnado, sin que sea necesario (pues dicho precepto no lo exige) que aporte elemento alguno sobre la posible existencia del acto de autoridad y así verificar si dicho acto puede o no impugnarse ante la autoridad responsable, habida cuenta que el artículo en comento, como antes se señaló, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento no exige tal requisito por parte del accionante, en virtud de que para estar en condiciones de calificar si el

⁹¹ Cfr Código Fiscal de la Federación, Artículos 134-140

acto administrativo que se combate existe y es de los impugnables ante la autoridad responsable, se debe estar hasta la contestación que formule al escrito de demanda la autoridad o autoridades demandadas, mas no antes, toda vez que por lógica jurídica es entendible que si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, se encuentra imposibilitado para aportar elemento de prueba alguno que permita determinar, en un primer análisis, la posible existencia del acto administrativo, por lo que no se puede actualizar la causal de improcedencia que establece el artículo 202, fracción XI del Código Fiscal de la Federación, en razón de que el citado 209 bis, fracción II, constituye una excepción a la regla contenida en el artículo 209, fracción III, del mismo ordenamiento legal, es decir, exime al actor de la obligación de adjuntar a la demanda el documento en que conste el acto impugnado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

XXI.2o.15 A

Amparo directo 704/99.-Operadora Barmar, S.A. de C.V, por conducto de surepresentante legal Rafael García Caraza.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Martiniano Bautista Espinosa.-Secretario: J. Ascención Golcochea Antúnez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 986, tesis XXI.1o.42 A, de rubro: "DEMANDA EN EL JUICIO DE NULIDAD. PARA SU ADMISIÓN NO SE REQUIERE ADJUNTAR PRUEBAS QUE ACREDITEN EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO, CUANDO SE FUNDA EN EL ARTÍCULO 209 BIS, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Abril del 2000. Tesis: XXI.2o.15 A Página: 924. Tesis Aislada.

Por nuestra parte podemos decir que estamos de acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, con respecto a las notificaciones y los medios por los cuales la autoridad fiscal puede realizar la notificación de sus actos, acuerdos o resoluciones a los particulares; ya que podemos apreciar que se han creado diferentes medios o métodos de notificación que se adaptan a distintas situaciones o supuestos, evitando así que el particular quede en estado de indefensión, dando así seguridad jurídica.

Así pues, por todo lo señalado anteriormente podemos afirmar que la notificación es el medio que tiene la autoridad para dar a conocer un acto administrativo formalmente a la persona a la cual afecta directamente, en algunos casos la notificación es requisito para que el acto surta sus efectos y a través de esta el particular puede realizar el cómputo de los términos para poder impugnar el acto notificado.

La notificación si se realiza en forma correcta puede producir efectos como tener la certeza legal de que la persona notificada conoce el acto que se le notificó, inicia el plazo legal para que el notificado cumpla con dicho acto que se trata e inicia el plazo para la impugnación del acto si le causa agravio al notificado.

Por el contrario, si la notificación se hace en forma indebida o ilegal tiene consecuencias como impedir el inicio del plazo legal para el cumplimiento, efectos o impugnación del acto notificado, pues no existe certeza legal del conocimiento del mismo; el particular puede solicitar la nulidad de la notificación, puede provocar la reposición del procedimiento administrativo a partir del momento o acto en que se incurrió en la nulidad de la notificación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha tratado de implementar la notificación por vía electrónica o telefax sin lograrlo, ya que no se puede comprobar que el particular haya recibido la notificación porque no existe un acuse de recibo.

Por lo que podemos concluir que la notificación surte efectos al día siguiente del que se realiza y debe cumplir, entre otras formalidades, las siguientes: ser por escrito; reproducir íntegramente el acto, hechos, acuerdo o resolución que se vaya a notificar, contener fecha en que se efectúe, es decir, estar fundada y motivada; por lo que de no cumplir la autoridad con estas formalidades el acto de la notificación será nulo y en consecuencia todas las actuaciones que se deriven de ella.

CAPÍTULO III

INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

3.1 Concepto de procedimiento administrativo en materia aduanera.

Para abordar plenamente el tema del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, es menester establecer el concepto de dicho procedimiento., es decir que se entiende por procedimiento administrativo en materia administrativa.

Para el Servicio de Administración Tributaria "Es el conjunto de actos previstos en la Ley Aduanera, ligados en forma sucesiva, con la finalidad de determinar las contribuciones omitidas y en su caso, imponer las sanciones que correspondan en materia de comercio exterior, respetando al particular su derecho de audiencia al considerarse las probanzas y argumentaciones que pretendan justificar la legalidad de sus actos".⁹²

Así mismo tenemos que es "El conjunto de actos jurídicos previstos en la Ley Aduanera que determinan las sanciones correspondientes a aquellos que incurrir en los supuestos señalados en el artículo 151 de la ley en cita. Este procedimiento reviste las formalidades esenciales de un juicio, y como tal, también respeta las garantías constitucionales del particular al considerarse las pruebas y alegatos que pretendan justificar la legalidad de los actos, así como la posibilidad de ejercer en contra del mismo, los medios de defensa previstos en las leyes".⁹³

⁹² www.aduanas.sat.gob.mx Glosario en materia aduanera. pág. 4.

⁹³ Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, México, 1999, pág. 2-1

Por lo anterior, podemos concluir que el procedimiento administrativo en materia aduanera es el conjunto de actos sucesivos establecidos en la ley, que tienen como finalidad determinar las sanciones que se impondrán a los particulares que cometan los supuestos señalados en el artículo 151 de la Ley aduanera.

Para efectos de la presente investigación consideramos apropiado el concepto que establece el glosario en materia aduanera.

3.2 Inicio del PAMA.

Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del PAMA cuando se embarguen mercancías, por los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera, así vemos que, el acta de inicio del PAMA y el embargo precautorio son actos enlazados que dependen uno de otro.

Los supuestos que establece la Ley Aduanera en su artículo 151 para que las autoridades aduaneras procedan al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, son los siguientes:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
-

- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.*

- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

- IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

- V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

- VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura,

* A partir del 1° de enero de 2003 tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.

- VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

En los casos a que se refieren las fracciones VI y VII se requerirá una orden emitida por el administrador general o el administrador central de investigación aduanera de la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, para que proceda el embargo precautorio durante el reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento o verificación de mercancías en transporte.

En los casos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, VI, y VII el medio de transporte quedará como garantía del interés fiscal, salvo que el propietario, tenedor o conductor de las mercancías embargadas solicite su entrega a la autoridad aduanera, previa garantía de las probables contribuciones omitidas, multas y recargos, una vez que la autoridad competente haya practicado la clasificación arancelaria de las mercancías, aún cuando no se haya dictado la resolución al procedimiento y siempre que no se trate de las mercancías que, conforme a la Ley, sean de las que pasan a propiedad del Fisco Federal. Por lo que se refiere a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

Asimismo, no procederá el embargo precautorio de los tractocamiones, remolques, semirremolques, camiones y contenedores, cuando transporten mercancías de procedencia extranjera que hayan sido embargadas precautoriamente, cuando se encuentren legalmente en el país, se presente la carta de porte al momento del acto de comprobación y se deposite la mercancía en el recinto fiscal o fiscalizado que determine la autoridad aduanera.

Hay que señalar que los medios de transporte se embargarán precautoriamente, sin incluir las mercancías que transporten, cuando con ellos se ocasionen daños en los recintos fiscales, con el objeto de garantizar el pago de la multa correspondiente.*

Sobre el tema del embargo precautorio la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido la siguiente jurisprudencia:

EMBARGO PRECAUTORIO, LOS ARTÍCULOS 144, FRACCIÓN X, Y 151 DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVÉN, SE APEGAN AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CUANDO RECAE SOBRE MERCANCÍAS DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN PROHIBIDAS O SUJETAS A REGULACIONES O RESTRICCIONES, SI NO SE ACREDITA SU CUMPLIMIENTO O EL PAGO DE LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

Los artículos citados no violan el precepto constitucional mencionado en cuanto establecen el embargo precautorio de mercancías de importación o exportación prohibidas o sujetas a regulaciones o restricciones cuando no se demuestre su cumplimiento o el pago de las cuotas correspondientes, pues no se trata del aseguramiento cautelar de bienes de un causante para garantizar un crédito fiscal por contribuciones no determinadas ni exigibles, ni se otorgan a la autoridad facultades para fijar a su libre arbitrio el monto del embargo y los bienes objeto del mismo, circunstancias estas por las que en las jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J.17/95 y P./j.88/97, de rubros: "EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN." y "EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", se

* Este párrafo queda derogado a partir del 1º de enero de 2003.

estimó inconstitucional el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, sino del embargo precautorio de las mercancías materia de una infracción a las disposiciones aduaneras para garantizar el respeto al orden público y la satisfacción del interés social que exige el acatamiento de las normas legales respectivas y, por tanto, el impedir que se continúe su trasgresión. Además el artículo 151 de la Ley Aduanera establece con precisión los casos en que procede el embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transportan, mientras que los diversos artículos 150 y 153 de la propia ley señalan las reglas que debe acatar la autoridad al aplicar la medida cautelar, exigiéndole el levantamiento de un acta de inicio de procedimiento administrativo en el que se otorgue al afectado la posibilidad de acreditar la legal tenencia o estancia de las mercancías y de obtener su devolución en cuanto ello sea demostrado, razones por las que, se abandona el criterio establecido en la tesis 2ª. CVII/98, de rubro: "EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 151, FRACCIÓN III, DE LA LEY ADUANERA QUE LO PREVÉ, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (EN APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J.88/97)."

Amparo en revisión 316/99. Transportes Unidos Pérez, S. A. de C. V. 6 de octubre del año 2000.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: 2ª./J. 100/2000. pág. 386. Jurisprudencia.

Así mismo, los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido el siguiente criterio:

EMBARGO PRECAUTORIO. EL NUMERAL 151 DE LA LEY ADUANERA NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA CONTEMPLADA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

El numeral 151 de la Ley Aduanera establece una medida provisional consistente en el embargo precautorio de bienes materia de una infracción a las disposiciones aduaneras, con su consecuente indisponibilidad, para evitar que se siga cometiendo tal infracción mientras se resuelve en definitiva el procedimiento administrativo respectivo. Ahora bien, en la jurisprudencia número P./J. 40/96, publicada en la página cinco del Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, de la Novena Época del Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, con el rubro: "ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN."; el Pleno de nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que son actos privativos aquellos cuya finalidad connatural perseguida es la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado y la Constitución los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en su artículo 14, y que si el acto de autoridad por su propia naturaleza y finalidad no tiende a la privación definitiva y sólo es un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo sino de molestia. En esta tesitura, la medida cautelar de referencia no produce privación de derechos, por lo que la constitucionalidad de su regulación no depende de que aisladamente cumpla con la exigencia de la garantía de audiencia previa al afectado sino que, en todo caso, debe ajustarse a la garantía de seguridad jurídica a que se contrae el precepto 16 de nuestra Carta Magna.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 527/2001. Beatriz reyes Escobedo. 1º. De marzo de 2002.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo: XV, Mayo de 2002, Tesis: XIV.2º.59 A. pág. 1214.

3.2.1 Formalidades del PAMA.

Las autoridades aduaneras y fiscales levantarán el acta de inicio del PAMA cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos antes señalados.

Dichas actas de inicio del PAMA deberá cumplir con los requisitos que establece el artículo 150 de la Ley Aduanera, que son:

I. La identificación de la autoridad que practica la diligencia.

Se deberá señalar el nombre, cargo, documento con fotografía con el cual se está identificando la autoridad y que la acredite como tal, en tal circunstancia, el gafete oficial es el documento formalmente autorizado en el cual, se menciona la autoridad que lo expide y el fundamento legal para su expedición o bien la constancia de identificación respectiva por autoridad fiscal federal en donde se asentará el nombre, cargo, fotografía, periodo de duración de dicha constancia, autoridad que la emite, el fundamento legal, el campo de actuación de la misma y la fotografía de la persona correspondiente.

Para el caso de aduanas, si quien actúa es el administrador de la aduana, entonces se asentará que el gafete oficial lo expide el administrador regional de aduanas de la región que corresponda a su circunscripción territorial, facultad que se consagra en el Reglamento Interior del SAT.

Si es un subadministrador el que actúa en suplencia del administrador de la aduana, se asentará que el gafete oficial es expedido por dicho administrador, de acuerdo a la facultad señalada en el Reglamento Interior del SAT.⁹⁴

Cabe señalar que según lo establecido en el artículo 10, párrafo VI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, los Administradores de Aduanas pueden ser suplidos, indistintamente, por los Subadministradores o por los Jefes de Departamento que de ellos dependan, en las salas de atención a pasajeros por los Jefes de Sala y en las secciones aduaneras, por los Jefes de Sección.

II. Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.

⁹⁴ Cfr. Administración General de Aduanas *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op Cit., pág. 2-3 y 2-4

Es importante describir con detalle los hechos y circunstancias que constituyen la infracción, en forma específica, cada una de las irregularidades observadas respecto de cada clase de mercancía, durante la comprobación.⁹⁵

III. La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

Se hace un inventario detallado, que incluya las fracciones arancelarias, cantidad, marcas, clase, tipo de las mercancías que son objeto del procedimiento, si se trata de un vehículo se deberán asentar todos los datos que sirvan para su identificación, como son el modelo, color, placas y número de serie.⁹⁶

IV. La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Se deberá hacer una descripción detallada de las muestras que se tomen y que servirán para apoyar los hechos que se asienten en el acta, siempre que no se altere o modifique la naturaleza de las mercancías o que con esto se varíe la base gravable para la determinación de los impuestos de comercio exterior.⁹⁷

Podemos añadir que todas las actuaciones se llevarán a cabo en presencia de dos testigos, los cuales los designará el interesado, si éste se niega o los que él designa no aceptarán fungir como tales, la autoridad que actúa los designará. Se señalará los datos generales de éstos testigos y sus identificaciones con fotografía, se debe agregar una fotocopia de estos documentos al acta.

⁹⁵ Cfr. Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 2-4.

⁹⁶ Cfr. Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 2-4.

⁹⁷ Cfr. Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 2-4.

Se requerirá al interesado que señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento, y se le señalará el apercibimiento de que en caso de no señalar domicilio o este sea falso o que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones se harán por estrados; salvo en el caso de pasajeros a los cuales si se les permite señalar un domicilio fuera de la circunscripción.

Se notificará al interesado el inicio del PAMA y el plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, éste plazo comenzará a contar a partir de la fecha de inicio del procedimiento; con esto se configura la garantía de audiencia, ya que se otorga al particular la oportunidad de que la autoridad valore las pruebas con que pretende justificar la legalidad de sus actos.

Así mismo el acta de inicio deberá contener el nombre y generales de la persona con quien se entiende la diligencia; descripción detallada de los documentos que se presentan para acreditar la estancia legal de las mercancías; los datos de identificación del medio de transporte, contenedor, sellos o candados oficiales de las mercancías; describir con detalle la cantidad, clase y características de las mercancías y medio de transporte que son materia del embargo precautorio; lugar, fecha y hora en que se actúa; fundamento de las infracciones y señalar las disposiciones legales que originan las mismas; la declaración que haga el particular sobre las irregularidades que se le han dado a conocer; hora y fecha en que se concluye el acta, así como la firma autógrafa de todos los que en ella intervinieron.

Respecto al embargo precautorio, es importante mencionar que en términos de lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley Aduanera, este embargo puede ser sustituido por las garantías que establece el Código Fiscal de la Federación, excepto cuando las mercancías pasen a propiedad del Fisco Federal.

En los casos a que se refiere el artículo 151, fracción VII de la ley en comento, el embargo precautorio sólo podrá ser sustituido mediante depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía en los términos del artículo 86-A, fracción I de dicha ley. Cuando las mercancías embargadas no se encuentren sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el embargo precautorio podrá ser sustituido por depósito efectuado en las cuentas aduaneras de garantía, por un monto igual a las contribuciones y cuotas compensatorias que se causarían por la diferencia entre el valor declarado y el valor de transacción de las mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de la referida Ley, que se haya considerado para practicar el embargo precautorio.

En los casos que el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias en un plazo de treinta días a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, podrá autorizarse la sustitución del embargo precautorio de las mercancías embargadas, conforme a lo señalado en el primer párrafo del artículo 154 de la Ley Aduanera.

Sobre el tema de los requisitos que debe contener el acta de inicio del PAMA, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ha emitido el siguiente criterio:

ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.- RESULTA ILEGAL SI SE OMITIÓ ALGUNO DE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA.-

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en la que se debe hacer constar: 1.- La identificación de la autoridad que practica la diligencia; 2.- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento; 3.- La descripción, naturaleza y demás características de la mercancía y 4.- La toma de muestra de las mercancías y otros elementos probatorios para dictar la resolución

correspondiente. Por tanto, si al desahogarse una visita domiciliaria se encuentra mercancía de procedencia extranjera cuya legal tenencia no se acredita y se da a conocer al visitado el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, pero en dicha acta no se contiene la descripción, naturaleza y demás características de la mercancía embargada, no se cumple con uno de los requisitos que establece el artículo 150 de referencia, consecuentemente, esa actuación deviene ilegal, lo que es motivo suficiente para declarar la nulidad de la resolución que se apoya en la misma. (25)

Juicio No. 1334/97.- Sentencia de 14 de agosto de 1998.

Instancia: Sala Regional Sureste. (Oaxaca), R.T.F.F. : Año II. No. 6. Enero de 1999, Cuarta Época, Tesis: IV-TASR-XV-64, pág. 281.

Por su parte, sobre los funcionarios facultados para llevar a cabo el acta de inicio del PAMA los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido:

POLICÍAS FISCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEVANTAR ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Si bien es verdad que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, se dio a conocer el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual, en su artículo 77, se consignaban las facultades que correspondían a la Policía Fiscal Federal, entre las que se encontraban, la de poner en conocimiento de la Administración Fiscal Federal los resultados de sus actuaciones y la de procurar el cumplimiento estricto de la legislación aduanera, no menos cierto es, que mediante decreto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres se hubieran consignado en una diversa disposición del reglamento aludido; por tanto, tomando en consideración que el artículo 114, apartado A, fracción VIII, del propio ordenamiento legal, expresamente concede facultades al administrador de la aduana para sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, y que en el inciso c) de la fracción IX del mismo precepto se establece que cada aduana estará a cargo de un administrador del que dependerán un subadministrador general, los

subadministradores A, B y C, el Jefe de la Policía Fiscal Federal de la aduana y el personal que las necesidades del servicio requiera, asimismo, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 del reglamento, el administrador será suplido en sus ausencias por los subadministradores; en consecuencia, ante la ausencia del administrador de la aduana, las facultades que a éste concede la ley, únicamente podrá ejercerlas el subadministrador que autorice para que lo supla, no así el jefe de la Policía Fiscal Federal o el resto del personal que las necesidades del servicio aduanero requiera, razones estas por las que válidamente puede afirmarse que los elementos de la Policía Fiscal Federal, carecen de facultades para levantar el acta de inicio que servirá de base al procedimiento administrativo en materia aduanera, en virtud de que su proceder en ese sentido, no encuentra sustento en ningún precepto del mencionado ordenamiento legal, por lo que, de no estimarse así, equivaldría a sostener que aún empleados que realicen funciones meramente administrativas o de mantenimiento, por el solo hecho de formar parte del personal que integra la aduana, pudieran intervenir en un acto de naturaleza trascendental, como lo es la elaboración del acta referida.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Revisión fiscal 686/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 21 de noviembre de 1997.

Revisión fiscal 439/98. Subadministrador de lo Contencioso 1, en ausencia del Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público. 22 de enero de 1999.

Revisión fiscal 537/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación de la administración Local Jurídica de Ingresos de Chihuahua. 28 enero de 1999.

Revisión fiscal 561/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y autoridad demandada. 25 de febrero de 1999.

Revisión fiscal 638/98. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y autoridad demandada. 25 de marzo de 1999.

Sobre el mismo rubro la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

POLICÍA FISCAL. LOS ACTOS QUE REALIZA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO CONSTITUYEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Conforme Al artículo primero, del acuerdo expedido por el secretario de Hacienda y Crédito Público, el ocho de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, y adicionado con el apartado H, fracción III, por diverso acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de quince de marzo de mil novecientos noventa y tres, corresponde a la Policía Fiscal, la inspección, supervisión y vigilancia de actos en materia aduanera. En ese sentido la naturaleza jurídica de su función es análoga a la prevista por el cuarto párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, que se refiere a la forma de proceder, tratándose de delito flagrante, esto es, poner sin demora al indiciado a disposición de la autoridad competente, con el objeto de preservar con cierto grado de pureza procesal los elementos que revelen la contravención a la ley. Por tanto, la actuación de la Policía Fiscal, consistente en la remisión a la autoridad aduanera, de personas, cosas y actas levantadas en ejercicio de sus funciones, no debe considerarse como el inicio del procedimiento administrativo, ya que jurídicamente no constituye la primera formalidad del mismo, sino un acto anterior y preparatorio.

Contradicción de Tesis 39/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Octavo Circuito. 4 de febrero del año 2000.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Marzo de 2000, Tesis: 2ª./J. 20/2000 , pág. 294. Tesis de Jurisprudencia.

Como ya hemos visto el artículo 10, párrafo VI del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria faculta a ciertos servidores públicos como son: Subadministradores, Jefes de Departamento, Jefes de Sala y Jefes de Sección para suplir a los Administradores de Aduanas en la realización del acta de inicio del

PAMA; esta disposición no incluye a los agentes de la Policía Fiscal Federal entre los servidores públicos que tienen dicha facultad.

Pero no existe una disposición que establezca expresamente que estos servidores públicos no pueden realizar actas de inicio de PAMA; esta laguna en la ley permite que la Policía Fiscal Federal cometa ilegalidades que dejan en estado de indefensión a los particulares; ya que como pasajero una vez que se pasa el semáforo fiscal con revisión o sin ella ya no debe haber otra revisión, tal como lo establece el artículo 43 de la Ley Aduanera, y los agentes de la Policía Fiscal Federal si la realizan, la mayoría de los particulares desconocen las disposiciones y por lo tanto esto se presta a extorsiones. Se deben subsanar esta laguna con una disposición que establezca claramente que los agentes de la Policía Fiscal Federal no pueden llevar a cabo otras revisiones y mucho menos levantar un acta de inicio de PAMA.

El PAMA es un procedimiento noble que se ve empañado por las actuaciones de servidores públicos que abusan de los particulares y de la falta de disposiciones expresas.

3.3 El PAMA en aduanas.

Según la Administración General de Aduanas las aduanas son "oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, con facultades para fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías, así como los medios en que éstas son transportadas; asegurar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior se emitan; hacer cumplir las leyes aplicables y las que se

relacionan con su actividad, como las de seguridad nacional, economía, salubridad, comunicaciones, migratorias, fitosanitarias, entre otras; así como recaudar impuestos, aprovechamientos y demás derechos en materia de comercio exterior.⁹⁸

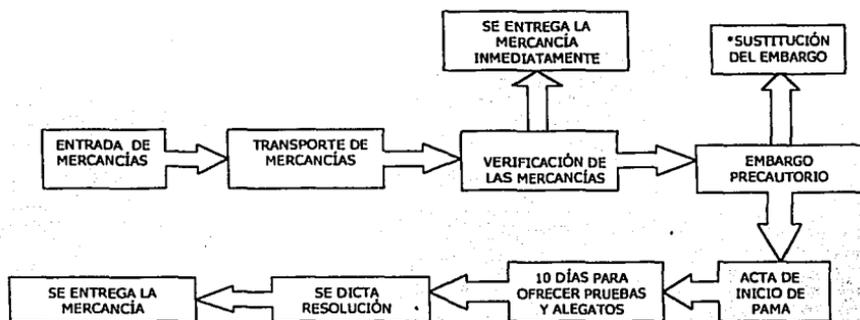
A través del ejercicio de sus facultades de comprobación, otorgadas por el artículo 144, fracción VI y XI de la Ley Aduanera, como son el reconocimiento aduanero, la detección de presuntas infracciones detectadas en el segundo reconocimiento y la verificación de mercancías en transporte, las aduanas procederán en los términos del artículo 151 de dicha ley a iniciar y dar seguimiento al PAMA.

Adelante se encuentran diagramas que resumen los pasos que se siguen al iniciar y dar seguimiento al PAMA.



⁹⁸ www.aduanas.sat.gob.mx/aga.asp?

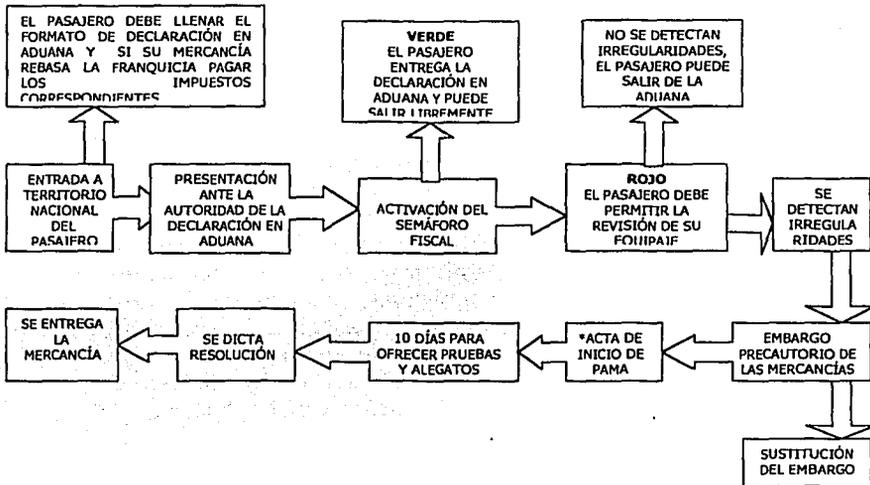
DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA A MERCANCIAS EN TRANSPORTE



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*Procede cuando las mercancías: no pasen a ser propiedad del fisco federal, cuando no se encuentren sujetas a precios estimados por la SHCP y cuando el infractor cumpla con las regulaciones y restricciones no arancelarias en 30 días a partir de la notificación del PAMA.

DIAGRAMA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA A PASAJEROS



* Los requisitos o formalidades del acta de inicio del PAMA son:

La identificación de la autoridad que practica la diligencia; los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento; la descripción, naturaleza y demás características de las mercancías; la toma de muestras de las mercancías y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente; todas las actuaciones se llevarán a cabo en presencia de dos testigos los cuales los designará el interesado, si éste se niega o los que él designa no aceptarán fungir como tales, la autoridad que actúa los designará; se señalará los datos generales de éstos testigos y sus identificaciones con fotografía; se debe agregar una fotocopia de estos documentos al acta; se requerirá al interesado que señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento, y se le señalará el apercibimiento de que en caso de no señalar domicilio o éste sea falso o que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones se harán por estrados; salvo en el caso de pasajeros a los cuales si se les permite señalar un domicilio fuera de la circunscripción; deberá contener el nombre y generales de la persona con quien se entiende la diligencia; descripción detallada de los documentos que se presentan para acreditar la estancia legal de las mercancías; los datos de identificación del medio de transporte, contenedor, sellos o candados oficiales de las mercancías; describir con detalle la cantidad, clase y características de las mercancías y medio de transporte que son materia del embargo precautorio; lugar, fecha y hora en que se actúa; fundamento de las infracciones y señalar las disposiciones legales que originan las mismas; la declaración que haga el particular sobre las irregularidades que se le han dado a conocer; hora y fecha en que se concluye el acta, así como la firma autógrafa de todos los que en ella intervinieron.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3.1 Transporte de mercancías.

Las autoridades aduaneras con el objeto de verificar la legal tenencia e importación de las mercancías, podrán ejercer sus facultades de comprobación sobre estas durante su transportación por territorio nacional.

Para el doctor Máximo Carvajal Contreras el transporte de mercancías es "el traslado de una a otra aduana nacional, de las mercancías que se encuentren bajo el control fiscal".⁹⁹

El transporte de mercancías deberá hacerse por las empresas inscritas en el registro de empresas transportistas; a través de remolques, semiremolques, contenedores, plataformas, éstos deberán portar los candados oficiales que aseguren sus puertas desde su entrada a territorio nacional ; dicho transporte deberá realizarse dentro de los plazos y respetando las rutas fiscales establecidas que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las autoridades aduaneras al llevar a cabo la verificación de las mercancías en transporte, puede detectar ilegalidades o delitos como es el contrabando.

Según el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 102 comete el delito de contrabando quien introduzca al país o extraiga de él mercancías:

- Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse.
- Sin permiso de autoridad competente, cuando sea necesario este requisito.
- De importación o exportación prohibida.

⁹⁹ CARVAJAL, CONTRERAS MÁXIMO, *Derecho Aduanero*, ed Porrúa, México, 1999, pág. 407.

También comete delito de contrabando quien interne mercancías extranjeras procedentes de las zonas libres al resto del país en cualquiera de los casos anteriores, así como quien las extraiga de los recintos fiscales o fiscalizados sin que le hayan sido entregadas legalmente por las autoridades o por las personas autorizadas para ello.

No se formulará la declaratoria a la que se refiere el artículo 92, fracción II, si el monto de la omisión no excede de \$10,000.00 o del 10% de los impuestos causados, el que resulte mayor. Tampoco se formulará la citada declaratoria si el monto de la omisión no excede del 55% de los impuestos que deban cubrirse cuando la misma se deba a inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de las tarifas contenidas en las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, siempre que la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad.

Así mismo según el artículo 103 de dicho Código, se presume cometido el delito de contrabando y se sancionará con las mismas penas éste, cuando:

- Se descubran mercancías extranjeras dentro de los lugares y zonas de inspección y vigilancia permanente, sin los documentos que acrediten su legal tenencia, transporte, manejo o estancia en el país.
- Se encuentren vehículos extranjeros fuera de una zona de veinte kilómetros en cualquier dirección contados en línea recta a partir de los límites extremos de la zona urbana de las poblaciones fronterizas, sin la documentación a que se refiere la fracción anterior.
- No se justifiquen los faltantes o sobrantes de mercancías que resulten al efectuarse la descarga de los medios de transporte,

respecto de las consignadas en los manifiestos o guías de carga.

- Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios de transporte aún cuando sean de rancho, abastecimiento o uso económico.
- Se encuentren mercancías extranjeras en tráfico de altura a bordo de embarcaciones en aguas territoriales sin estar documentadas.
- Se descubran mercancías extranjeras a bordeo de una embarcación en tráfico mixto sin documentación alguna.
- Se encuentren mercancías extranjeras en una embarcación destinada exclusivamente al tráfico de cabotaje que no llegue a su destino o que haya tocado puerto extranjero antes de su arribo.
- No se justifique el faltante de mercancías nacionales embarcadas para tráfico de cabote.
- Una aeronave con mercancías extranjeras aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional.

Al respecto, la Ley Aduanera en su artículo 176 establece que comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

- Omitiendo el pago total o parcial de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de las cuotas compensatorias, que deban cubrirse.
- Sin permiso de las autoridades competentes o sin la firma electrónica en el pedimento que demuestre el descargo total o parcial del permiso antes de realizar los trámites del despacho

aduanero o sin cumplir cualesquiera otras regulaciones o restricciones no arancelarias emitidas conforme a la Ley de Comercio Exterior, por razones de seguridad nacional, salud pública, preservación de la flora o fauna, del medio ambiente, de sanidad fitopecuaria o los relativos a Normas Oficiales Mexicanas de información comercial, compromisos internacionales, requerimientos de orden público o cualquiera otra regulación.

- Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo 108 de esta Ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.
- Cuando se ejecuten actos actos idóneos inequívocamente dirigidos a realizar las operaciones a que se refieren las fracciones anteriores, si éstos no se consuman por causas ajenas a la voluntad del agente.
- Cuando se internen mercancías extranjeras procedentes de la franja o región fronteriza al resto del territorio nacional en cualquiera de los casos anteriores.
- Cuando se extraigan o se pretendan extraer mercancías de recintos fiscales o fiscalizados sin que hayan sido entregadas legalmente por la autoridad o por las personas autorizadas para ello.
- Cuando en la importación, exportación o retorno de mercancías el resultado del mecanismo de selección automatizado hubiera determinado reconocimiento aduanero y no se pueda llevar a cabo éste, por no encontrarse las mercancías en el lugar señalado para tal efecto.

- Cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- Cuando se introduzcan o se extraigan mercancías del territorio nacional por aduana no autorizada.
- Cuando no se acredite con la documentación aduanal correspondiente la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país o que se sometieron a los trámites previstos en esta Ley, para su introducción al territorio nacional o para su salida del mismo. Se considera que se encuentran dentro de este supuesto, las mercancías que se presenten ante el mecanismo de selección autorizado sin pedimento, cuando éste sea exigible, o con un pedimento que no corresponda.
- Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador señalado en el pedimento o en la factura sean falsos o inexistentes; en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos no se pueda localizar al proveedor o importador, o la factura sea falsa.

Por su parte el artículo 177 de la mencionada Ley, establece que se presumen las infracciones establecidas por el artículo arriba mencionado cuando:

- Se descarguen subrepticamente mercancías extranjeras de los medios para el tráfico internacional, aún cuando sean de rancho o abastecimiento.
- Una aeronave con mercancía extranjera aterrice en lugar no autorizado para el tráfico internacional, salvo caso de fuerza mayor, así como cuando se efectúe un transbordo entre dos aeronaves con mercancía extranjera, sin haber cumplido los requisitos previstos en el artículo 13 de la misma Ley Aduanera.
- Durante el plazo a que se refiere el artículo 108, fracción I de la Ley Aduanera, la maquiladora o empresa con programa de exportación autorizado por la Secretaría de Economía que hubiera efectuado la importación temporal, no acrediten que las mercancías fueron retornadas al extranjero, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevará a cabo el proceso para su elaboración, transformación o reparación manifestado en su programa.*

* Este párrafo entra en vigor a partir del 1° de enero de 2003.

- Se introduzcan o extraigan del país mercancías ocultas o con artificio tal que su naturaleza pueda pasar inadvertida, si su importación o exportación está prohibida o restringida o por la misma deban pagarse los impuestos al comercio exterior.
- Se introduzcan al país mercancías o las extraigan del mismo por lugar no autorizado.
- Se encuentren en la franja o región fronteriza del país, mercancías que en los términos de la fracción XX del artículo 144 de la Ley Aduanera, deban llevar marbetes o sellos y no los tengan.
- Se encuentren fuera de la franja o región fronteriza del país, mercancías que lleven los marbetes o sellos a que se refiere la fracción XX del artículo 144 de la Ley Aduanera.
- Tratándose de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente, no se consigne en el pedimento, en la factura, en el documento de embarque o en la relación que en su caso se haya anexado al pedimento, los números de serie, parte, marca, modelo o en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificar las mercancías y distinguirlas de otras similares, cuando dichos datos existan. Esta presunción no será aplicable a los casos de exportación, salvo tratándose de mercancías importadas temporalmente que retornen en el mismo estado o que se hubieran importado en los términos del artículo 86 de la mencionada Ley Aduanera.
- Se exhiban para su venta mercancías extranjeras sin estar importadas definitivamente o sujetas al régimen de depósito fiscal, con excepción de las muestras o muestrarios destinados a dar a conocer las mercancías que se hubieran importado temporalmente.

- Las mercancías extranjeras destinadas al régimen de depósito fiscal no arriben en el plazo autorizado al almacén general de depósito o a los locales autorizados.

Los Agentes de la Policía Fiscal Federal tienen la facultad de realizar la revisión inmediata de mercancías en transporte cuando detecten alguna irregularidad o la violación de las medidas de seguridad (sellos o candados fiscales) de los contenedores o cajas en los que se transporten dichas mercancías; ésta revisión se hará aún sin tener una orden de verificación emitida por la autoridad competente.

Si en dicha verificación las autoridades aduaneras comprueban que se a cometido una infracción se aplicará una sanción o multa, según corresponda; si se comprueba que se a cometido el delito de contrabando se remitirá al Ministerio Público Federal o se podrá determinar el embargo de las mercancías si se presenta algunos de los supuestos establecidos en el artículo 151 de la Ley Aduanera.

Dichos supuestos son:

- I. Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.
- II. Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.*
- III. Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio

* A partir del 1° de enero de 2003 tratándose de las normas oficiales mexicanas de información comercial, sólo procederá el embargo cuando el incumplimiento se detecte en el ejercicio de visitas domiciliarias o verificación de mercancías en transporte.

nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

- IV. Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.
- V. Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.
- VI. Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.
- VII. Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley.

Si la mercancía en transporte se encuentra en alguno de los supuestos arriba señalados las autoridades aduaneras y fiscales darán inicio al PAMA con el levantamiento del acta respectiva que deberá cumplir con los requisitos señalados anteriormente.

Se notificará al interesado el inicio del PAMA y el plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, éste plazo comenzará a contar a partir de la fecha de inicio del procedimiento; con esto se configura la garantía de audiencia, ya que se otorga al particular la oportunidad de que la autoridad valore las pruebas con que pretende justificar la legalidad de sus actos.

3.3.2 Pasajeros.

En el supuesto de ser pasajero, cuando el particular llegue a territorio nacional por vía aérea o marítima contará con una franquicia que es el permiso que el gobierno mexicano concede a una persona nacional o extranjera, para no pagar derechos e impuestos por una determinada cantidad de mercancías que introduce al país; así pues, la franquicia con la que cuente el particular será de hasta 300 dólares* de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, en uno o varios artículos, excepto tratándose de cervezas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

Las mercancías que puede introducir una persona a México sin pagar impuestos son:

* Si al llegar o salir del territorio nacional el pasajero lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, tiene la obligación de declararlos a la autoridad aduanera, registrándolos mediante el formato Declaración de Aduana y Declaración de Dinero Salida de Pasajeros, ésta declaración se entregará en la aduana.

- Las mercancías que están incluidas en su equipaje personal, que son:
- Bienes de consumo personal usados o nuevos, como ropa, calzado y productos de aseo, siempre que sean acorde a la duración del viaje y que por su cantidad no se presuma que puedan ser objeto de comercialización.
 - Una cámara fotográfica y una de videograbación y en su caso, una fuente de poder, hasta doce rollos de película virgen o video cassetes, material fotográfico impreso o filmado; un teléfono celular y un radio localizador, una máquina de escribir, un equipo de cómputo portátil nuevo o usado, en este caso no se requerirá contar con el permiso previo de importación.
 - Dos equipos personales deportivos usados, siempre que se puedan transportar normal y comúnmente por una persona.
 - Un aparato de radio portátil para el grabado o reproducción del sonido o uno mixto.
 - Cinco discos láser, cinco discos DVD, 20 discos compactos o cintas magnéticas para reproducción de sonido.
 - Libros y revistas, que por su cantidad no se presuma que puedan ser objeto de comercialización.
 - Cinco juguetes, siempre que sean transportados normal y comúnmente por una persona.
 - Medicamentos de uso personal, con receta médica en caso de que sean psicotrópicos.
 - Velices, petacas, baúles y maletas necesarios para el traslado de las mercancías.
 - Un binocular.

- Un instrumento musical, siempre que sea transportado normal y comúnmente por una persona.
- Una tienda de campaña y un equipo para acampar.
- Un deslizado acuático con o sin vela.
- Tratándose de personas con discapacidad, las mercancías de uso personal que por sus características suplan o disminuyan su discapacidad.
- Los pasajeros mayores de edad pueden introducir también un máximo de 20 cajetillas de cigarrillos, 25 puros o 200 gramos de tabaco; y hasta 3 litros de vino, cerveza o licor, en el entendido que no se podrá importar una cantidad mayor de éstos productos, sin cumplir con las regulaciones y restricciones aplicables.

➤ Las que están dentro de la franquicia a la que tiene derecho.

Cabe mencionar que el equipaje propiedad de embajadores, ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, consejeros, secretarios y agregados de las misiones diplomáticas o especiales extranjeras; cónsules, vicecónsules o agentes diplomáticos extranjeros, funcionarios de organismos internacionales acreditados ante el gobierno de México; así como el de sus cónyuges, padres e hijos que habiten en la misma casa, no estarán sujetos a la revisión aduanera.

Cuando existan motivos fundados para suponer que el equipaje personal contiene objetos cuya importación o exportación esté prohibida o sujeta a regulaciones o restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera sólo podrá realizar la revisión correspondiente, siempre que se practique en presencia del interesado o de su representante autorizado.

Cuando ingrese por vía terrestre al país su franquicia será de hasta 50 dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, en uno o varios artículos, excepto cervezas, bebidas alcohólicas, tabacos labrados y gasolina, salvo la contenida en el tanque de gasolina del vehículo de acuerdo con las especificaciones del fabricante.

Para ambos casos se deberá contar con la factura, comprobante de venta o cualquier otro documento que exprese el valor comercial de las mercancías.

Hay que aclarar que las cantidades podrán acumularse por el padre, la madre y los hijos, considerando inclusive a los menores de edad, cuando el arribo a territorio nacional sea simultáneo y en el mismo medio de transporte.

Cuando el particular ingresa a México por vía aérea o marítima tiene la obligación de llenar un formato llamado Declaración de Aduana, una vez llenado dicho formato debe pasar al mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal que indicará si está obligado o no a permitir que la autoridad aduanera revise sus mercancías.

Si el mecanismo determina que el pasajero está sujeto a revisión (luz roja), deberá entregar la declaración al personal que vaya a realizar la revisión y abrir su equipaje con el fin de que la autoridad corrobore lo que se declaró en el formato.

Si el mecanismo determina que no se revise la revisión (luz verde), el pasajero deberá entregar su declaración y podrá salir sin otro trámite.

Cuando el pasajero ingrese a nuestro país por vía terrestre si el vehículo en el que ingresa es particular y además es extranjero, deberá realizar los trámites de importación temporal de vehículos.

Al ingresar al país, deberá presentarse en el carril de "nada que declarar" o en la de "carril para declarar", según sea su caso.

Si elige el carril de "nada que declarar" se dirigirá al mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal , el cual determinará si se somete a revisión o si su paso será libre.

Por el contrario, si ingresa por el "carril para declarar" se dirigirá al mecanismo de selección automatizado o semáforo fiscal , el cual determinará si se somete a revisión o si su paso será libre. Cuando el resultado es verde podrá abandonar de inmediato la aduana, cuando sea rojo, deberá estacionar el vehículo y permitir que su equipaje y el vehículo sea revisado.

Por cualquiera de las vías de ingreso al país, cuando las mercancías que trae consigo el pasajero exceden el monto de la franquicia, deberá de realizar el trámite de pago de impuestos en el módulo correspondiente.¹⁰⁰

La autoridad aduanera podrá determinar el embargo precautorio sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

Declarado el embargo precautorio se dará inicio al PAMA con el levantamiento del acta respectiva que deberá cumplir con los requisitos anteriormente señalados.

Se notificará al interesado el inicio del PAMA y el plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan, éste plazo comenzará a contar a partir de la fecha de inicio del procedimiento.

Como se puede observar el problema de los pasajeros que activan el semáforo fiscal y obtienen como resultado luz verde, es decir que no son sujetos a revisión; es el que no se les proporciona un comprobante de dicho resultado, por lo que se les puede pedir que

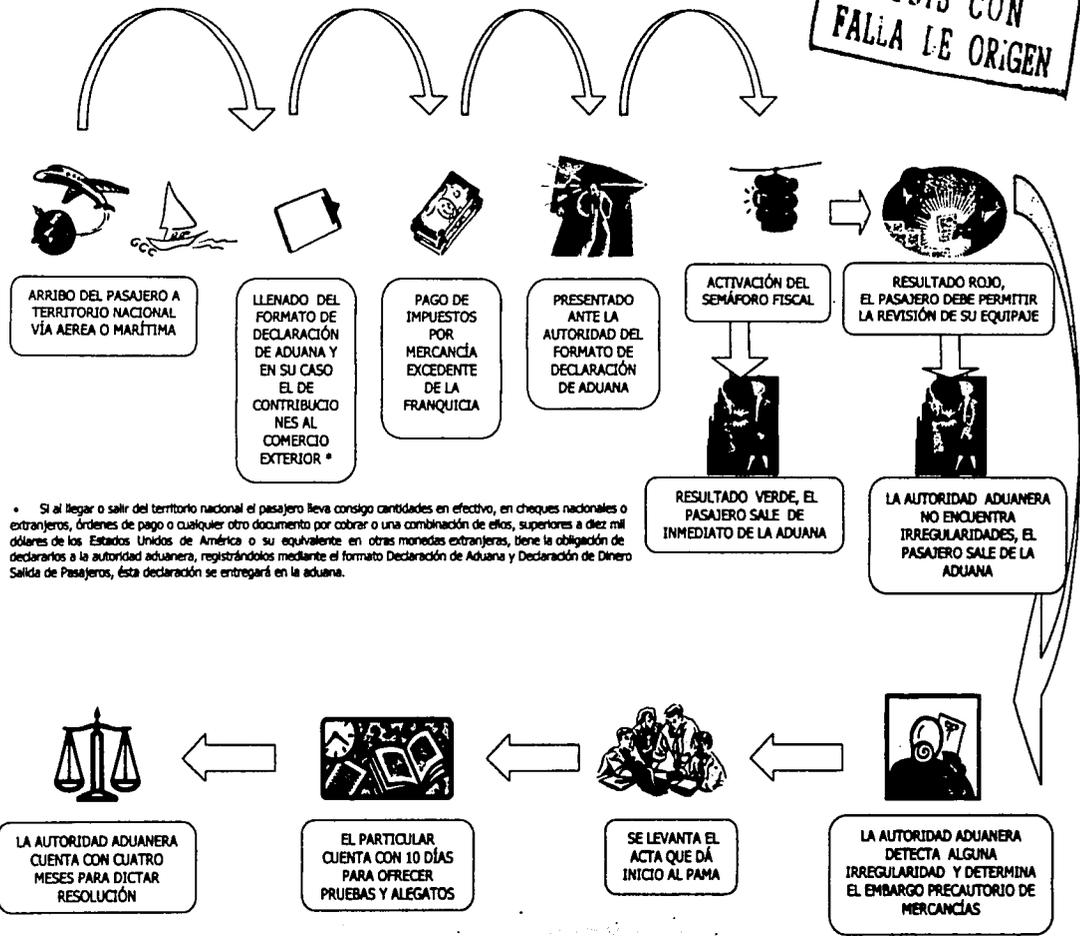
¹⁰⁰ Cfr. www.aduanas.sat.gob.mx ¿Que necesita saber al arribar al país?

activen nuevamente el semáforo fiscal y ser sujetos de una revisión, trayendo como consecuencia la pérdida de tiempo y en algunos casos la extorsión por parte de algunos servidores públicos.

A continuación se muestran dos diagramas que resumen los trámites que debe cumplir un pasajero que arriba a territorio nacional ya sea por vía aérea, marítima o terrestre.

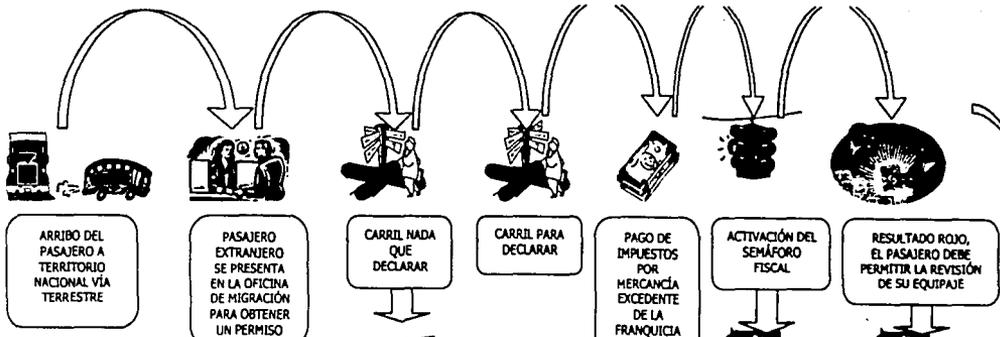
TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA LE ORIGEN



* Si al llegar o salir del territorio nacional el pasajero lleva consigo cantidades en efectivo, en cheques nacionales o extranjeros, órdenes de pago o cualquier otro documento por cobrar o una combinación de ellos, superiores a diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas extranjeras, tiene la obligación de declararlos a la autoridad aduanera, registrándolos mediante el formato Declaración de Aduana y Declaración de Dinero Salida de Pasajeros, ésta declaración se entregará en la aduana.

159-A



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



RESULTADO VERDE, EL PASAJERO SALE DE IN MEDIANO DE LA ADUANA



158-75

3.3.3 Reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento.

El Glosario en materia aduanera define el reconocimiento aduanero como el "procedimiento mediante el cual se realiza una revisión de documentos y mercancías para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento, con la finalidad de determinar la cantidad, características y la plena identificación de las mercancías".¹⁰¹

El doctor Máximo Carvajal Contreras señala que es "el acto por el cual se desentraña la naturaleza arancelaria de las mercancías para determinar, dentro de la hipótesis legal, su clasificación tarifaria, sus requisitos, su origen, su valor y poner en cantidad líquida el monto de las contribuciones a pagar o garantizar".¹⁰²

La Ley Aduanera en su artículo 44 establece: "El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento consisten en el examen de las mercancías de importación o de exportación, así como de sus muestras, para allegarse de elementos que ayuden a precisar la veracidad de lo declarado respecto de los siguientes conceptos:

- I. Las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.
- II. La descripción, naturaleza, estado, origen y demás características de las mercancías.
- III. Los datos que permitan la identificación de las mercancías, en su caso."

¹⁰¹ www.aduanas.sat.gob.mx. *Glosario en materia aduanera*. México, 2002, pág. 4.

¹⁰² CARVAJAL, CONTRERAS MÁXIMO; *Derecho Aduanero*. Op. Cit., pág. 343.

Este acto se deriva de las formalidades y actos que la Ley Aduanera establece para el cumplimiento del despacho aduanero de las mercancías, y consiste como lo señala el artículo 43 de dicha ley en: "Elaborado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, se presentarán las mercancías con el pedimento ante la autoridad aduanera y se activará el mecanismo de selección automatizado que determinará si debe practicarse el reconocimiento aduanero de las mismas. En caso afirmativo, la autoridad aduanera efectuará el reconocimiento ante quien presente las mercancías en recinto fiscal. Concluido el reconocimiento, se deberá activar nuevamente el mecanismo de selección automatizado, que determinará si las mercancías se sujetarán a un segundo reconocimiento.

En las aduanas que señale la Secretaría mediante reglas, tomando en cuenta su volumen de operaciones y cuando su infraestructura lo permita, independientemente del resultado que hubiera determinado el mecanismo de selección automatizado en la primera ocasión, el interesado deberá activarlo por segunda ocasión a efecto de determinar si las mercancías estarán sujetas a reconocimiento aduanero por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría. En caso negativo, se entregarán las mercancías de inmediato.

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero de las mercancías se detecten irregularidades, los agentes o apoderados aduanales podrán solicitar sea practicado el segundo reconocimiento de las mercancías, excepto cuando con motivo de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado el reconocimiento aduanero de las mercancías hubiera sido practicado por parte de los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría.

Si no se detectan irregularidades en el reconocimiento aduanero o segundo reconocimiento que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se entregarán éstas de inmediato.

En el caso de que no se hubiera presentado el documento a que se refiere el artículo 36, fracción I, inciso e) de esta Ley, las mercancías se entregarán una vez presentado el mismo.

El segundo reconocimiento así como el reconocimiento aduanero que derive de la activación por segunda ocasión del mecanismo de selección automatizado, se practicarán por los dictaminadores aduaneros autorizados por la Secretaría, quienes emitirán un dictamen aduanero que tendrá el alcance que establece el artículo 52 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose de la exportación de mercancías por aduanas de tráfico marítimo, no será necesario presentar las mercancías ante el mecanismo de selección automatizado, siempre que las mercancías se encuentren dentro del recinto fiscal o fiscalizado, por lo que en caso de practicarse el reconocimiento aduanero, éste deberá efectuarse en el recinto correspondiente.

En los supuestos en que no se requiera pedimento para activar el mecanismo de selección automatizado, se deberán presentar ante dicho mecanismo las mercancías con la documentación correspondiente, en los términos a que se refiere este artículo.

El reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular.

En los casos de mercancías destinadas a la exportación, de las importaciones y exportaciones efectuadas por pasajeros y del despacho de mercancías que se efectúe por empresas autorizadas de conformidad con los acuerdos internacionales de los que México

sea parte y que para estos efectos de a conocer la Secretaría mediante reglas, así como en las aduanas que señale la Secretaría, independientemente del tipo de régimen o de mercancía, el mecanismo de selección automatizado se activará una sola vez."

En los casos en que con motivo del reconocimiento aduanero o del segundo reconocimiento se detecten irregularidades que den lugar al embargo precautorio de las mercancías, se procederá en los términos anteriormente señalados para constituir el PAMA.

Es importante comentar que el segundo reconocimiento es un sistema aleatorio que se realiza por computadora sin la intervención de ningún funcionario que pueda alterar el resultado.

Sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio:

RECONOCIMIENTO ADUANAL Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO. SI BIEN CONSTITUYEN RESOLUCIONES FAVORABLES AL IMPORTADOR O EXPORTADOR, NO OBLIGAN A LAS AUTORIDADES ADUANALES EN OPERACIONES POSTERIORES DE COMERCIO EXTERIOR.

El reconocimiento aduanero es un acto de accertamiento tributario, es decir, es el acto por el que se determinan los impuestos causados por las mercancías objeto del despacho aduanero. Por otro lado debe tenerse presente que conforme al artículo 44 de la Ley Aduanera vigente en el año de mil novecientos noventa y seis, el aludido reconocimiento tiene como fin que la autoridad hacendaria haciendo uso de sus facultades de comprobación a través de un vista aduanal, establezca si lo declarado por el particular y su agente aduanal en el pedimento, concuerda fehacientemente con la mercancía objeto de la importación o exportación, determine los impuestos y las cuotas compensatorias correspondientes, verifique los permisos, etc. Del texto del artículo 43 último párrafo, de la Ley Aduanera se llega a la conclusión de que a los reconocimientos aduanales no les es aplicable el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, lo que significa que si no impiden a las autoridades aduaneras el fincamiento de diferencias respecto del mismo pedimento, por mayoría de razón ha de considerarse que las determinaciones que deriven de esos reconocimientos no las obligan en operaciones de comercio exterior posteriores. A mayor abundamiento, existe independencia entre un

pedimento y otro; por ende, lo resuelto en un caso no obliga a las autoridades aduanales en otro posterior.

Contradicción de Tesis 66/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto, Quinto; Sexto y Séptimo en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 11 de febrero del año dos mil.

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Marzo de 2000 , Tesis: 2a./J. 22/2000 , pág. 338.

Por su parte los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido el siguiente criterio:

PARTE DE IRREGULARIDADES EN MATERIA ADUANERA. NO CONSTITUYE EL PROCEDIMIENTO IDÓNEO PARA EL EJERCICIO DE FACULTADES DE COMPROBACIÓN.

Conforme al artículo 43 de la Ley Aduanera, se encuentra previsto el mecanismo de selección aleatoria para el efecto del reconocimiento de mercancías, lo que constituye el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras; por otra parte, en términos de lo ordenado en el diverso numeral 46 de la misma ley, si con motivo de la revisión de los documentos presentados para el despacho de las mercancías del reconocimiento administrativo o del segundo reconocimiento, se advierte alguna irregularidad, las autoridades aduaneras deberán hacerlo constar en un acta circunstanciada, señalando los hechos y omisiones observados, además de asentar las irregularidades que se adviertan del dictamen aduanero; por ello la mera expedición del parte de irregularidades que originó la determinación de una infracción en materia de comercio exterior no constituye un acto de los que conforman el procedimiento previsto en la ley de la materia como sustento del ejercicio de las facultades comprobatorias de las autoridades aduaneras.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.
Amparo directo 123/98. Pedro Manuel Azueta Cárdenas. 9 de julio de 1998.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis: XIV. 2o.38 A , pág. 1179. Tesis de Aislada.

A través de lo antes expuesto hemos visto que las Aduanas Nacionales no sólo tienen funciones de control y fiscalización sobre mercancías que entran y salen del territorio nacional y la recaudación de impuestos; sino que también ejercen otras funciones que son importantes para nuestro país como son: protección de la economía, control fitosanitario, protección de especies en peligro de extinción, control migratorio, seguridad nacional, sanitarias, cumplimiento de las disposiciones de comercio exterior y otras leyes que son aplicables, etc.

3.4 Mecanismos de fiscalización en materia aduanera.

La Constitución Política, el Código Fiscal de la Federación y la Ley Aduanera contemplan la necesidad de que la autoridad administrativa en representación del Estado, tenga la facultad de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de las personas ya sean físicas o morales.

La autoridad aduanera cuenta con medios o mecanismos de fiscalización para llevar a cabo dicha comprobación, como son la visita domiciliaria y la verificación de mercancías en transporte.

3.4.1 Visita Domiciliaria.

La Constitución Política de nuestro país en su artículo 16, onceavo párrafo da fundamento a la visita domiciliaria al establecer la facultad de poder llevarla a cabo a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Dicho texto señala lo siguiente:

ARTÍCULO 16.- "... La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros, papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos..."

Del mismo modo, el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, fracción III establece que las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para practicar visitas a dichos contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

En la orden de visita se deberán reunir los siguientes requisitos:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.

- Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.
- El lugar o lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.
- El nombre de la persona o personas que deban efectuar la visita las cuales podrán ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, en cualquier tiempo por la autoridad competente. La sustitución o aumento de las personas que deban efectuar la visita se notificará al visitado.

Hay que señalar que las personas designadas para efectuar la visita la podrán hacer conjunta o separadamente.

En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán deben seguir las siguientes reglas:

I.- La visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita.

II.- Si al presentarse los visitantes al lugar en donde deba practicarse la diligencia, no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que el mencionado visitado o su representante los esperen a hora determinada del día siguiente para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado.

En este caso, los visitadores al citar al visitado o su representante, podrán hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad. Si el contribuyente presenta aviso de cambio de domicilio, después de recibido el citatorio, la visita podrá llevarse a cabo en el nuevo domicilio y en el anterior, cuando el visitado conserve el local de éste, sin que para ello se requiera nueva orden o ampliación de la orden de visita, haciendo constar tales hechos en el acta que levanten.

Cuando exista peligro de que el visitado se ausente o pueda realizar maniobras para impedir el inicio o desarrollo de la diligencia, los visitadores podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad.

En los casos en que al presentarse los visitadores al lugar en donde deba practicarse la diligencia, descubran bienes o mercancías cuya importación, tenencia, producción, explotación, captura o transporte deba ser manifestada a las autoridades fiscales o autorizada por ellas, sin que se hubiera cumplido con la obligación respectiva, los visitadores procederán al aseguramiento de dichos bienes o mercancías.

III.- Al iniciarse la visita en el domicilio fiscal, los visitadores que en ella intervengan se deberán identificar ante la persona con quien se entienda la diligencia, requiriéndola para que designe dos testigos; si éstos no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los designarán, haciendo constar esta situación en el acta que levanten, sin que esta circunstancia invalide los resultados de la visita.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la visita, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo, en tales circunstancias la persona con la que se entienda la visita deberá designar de inmediato otros y ante su negativa o impedimento de los designados, los visitadores podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos no invalida los resultados de la visita.

IV.- Las autoridades fiscales podrán solicitar el auxilio de otras autoridades fiscales que sean competentes, para que continúen una visita iniciada por aquéllas notificando al visitado la sustitución de autoridad y de visitadores. Podrán también solicitarles practiquen otras visitas para comprobar hechos relacionados con la que estén practicando.

Los visitados, sus representantes, o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares objeto de la misma, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cotejo con sus originales se certifiquen por éstos y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita. También deberán permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tenga el contribuyente en los lugares visitados.

Quando los visitados lleven su contabilidad o parte de ella con el sistema de registro electrónico, o microfilm o graben en discos ópticos o en cualquier otro medio que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, deberán poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y sus operadores, para que los auxilien en el desarrollo de la visita.¹⁰³

La visita en el domicilio fiscal se desarrollará conforme a las reglas establecidas en el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación; reglas que se muestran en el siguiente diagrama.

¹⁰³ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 42-45

DESARROLLO DE LA VISITA DOMICILIARIA DE ACUERDO CON EL ART. 46 DEL C.F.F.

188-A

1.- LEVANTAMIENTO DE ACTA CIRCUNSTANCIADA EN LA QUE CONSTEN HECHOS Y OMISIONES CONOCIDOS POR LOS VISITADORES

2.- LEVANTAMIENTO DE ACTAS PARCIALES EN CADA UNO DE LOS LUGARES SI LA VISITA SE REALIZA SIMULTÁNEAMENTE EN DOS O MAS DE ELLOS; ESTAS SE AGREGARÁN AL ACTA FINAL

3.- ASEGURAMIENTO DE CONTABILIDAD, CORRESPONDENCIA O BIENES POR LOS VISITADORES A TRAVES DE SELLOS O MARCAS

4.- LEVANTAMIENTO DE ACTAS PARCIALES O COMPLEMENTARIAS EN LAS QUE CONSTEN HECHOS, OMISIONES O CIRCUNSTANCIAS DE CARACTER CONCRETO DE LOS QUE TENGA CONOCIMIENTO EL VISITADOR EN EL DESARROLLO DE LA VISITA*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.- LAS ACTAS PARCIALES FORMAN PARTE INTEGRANTE DEL ACTA FINAL DE LA VISITA

6.- CITATORIO PARA EL VISITADO SI AL CIERRE DEL ACTA FINAL NO SE ENCUENTRA; SI AUN ASÍ NO SE PRESENTA EL ACTA FINAL SE LEVANTARÁ CON QUIEN SE ENCUENTRE EN EL LUGAR VISITADO*

5.- LEVANTAMIENTO DE ACTAS DEL DESARROLLO DE UNA VISITA EN LAS OFICINAS DE LAS AUTORIDADES POR SER IMPOSIBLE CONTINUAR O CONCLUIR EN LOS ESTABLECIMIENTOS DEL VISITADO*

* Una vez levantada el acta final, no se podrán levantar actas complementarias sin que exista una nueva orden de visita y cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales. También se consignarán en dichas actas los hechos u omisiones que se conozcan de terceros. En la última acta parcial que al efecto se levante se hará mención expresa de tal circunstancia y entre ésta y el acta final, deberán transcurrir, cuando menos veinte días, durante los cuales el contribuyente podrá presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, se ampliará el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial de veinte días. Se tendrán por consentidos los hechos consignados en las actas a que se refiere el párrafo anterior, si antes del cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros de referencia o no señala el lugar en que se encuentren, siempre que éste sea el domicilio fiscal o el lugar autorizado para llevar su contabilidad o no prueba que éstos se encuentran en poder de una autoridad.

* se deberá notificar previamente esta circunstancia a la persona con quien se entiende la diligencia, excepto en el supuesto de que el visitado hubiere desaparecido del domicilio fiscal durante el desarrollo de la visita.

* Cualquiera de los visitadores que haya intervenido en la visita, el visitado o la persona con quien se entiende la diligencia y los testigos firmarán el acta de la que se dejará copia al visitado. Si el visitado, la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos no comparecen a firmar el acta, se niegan a firmarla, o el visitado o la persona con quien se entendió la diligencia se niegan a aceptar copia del acta, dicha circunstancia se asentará en la propia acta sin que esto afecte la validez y valor probatorio de la misma.

Las autoridades fiscales deberán concluir la visita que se desarrolle en el domicilio fiscal de los contribuyentes o la revisión de la contabilidad de los mismos que se efectúe en las oficinas de las propias autoridades, dentro de un plazo máximo de seis meses contados a partir de que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación. Lo antes dispuesto no es aplicable a aquellos contribuyentes respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 58, fracción XIV, 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México, por el o los ejercicios sujetos a revisión; a los integrantes del sistema financiero, así como a los que en esos mismos ejercicios consoliden para efectos fiscales, de conformidad con el Título II, Capítulo IV de la citada Ley, por lo que en el caso de visita o revisión a los mismos, las autoridades fiscales podrán continuar con el ejercicio de sus facultades de comprobación sin sujetarse a la limitación antes señalada.

Dicho plazo podrá ampliarse por periodos iguales hasta por dos ocasiones, siempre que el oficio mediante el cual se notifique la prórroga correspondiente haya sido expedido, en la primera ocasión por la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la visita o revisión y, en la segunda, por el superior jerárquico de la autoridad o autoridades fiscales que ordenaron la citada visita o revisión, salvo cuando el contribuyente durante el desarrollo de la visita domiciliaria o de la revisión de la contabilidad, cambie de domicilio fiscal, supuesto en el que serán las autoridades fiscales que correspondan a su nuevo domicilio las que expedirán, en su caso, los oficios de las prórrogas correspondientes. En su caso, dicho plazo se entenderá prorrogado hasta que transcurra el término a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 46 del ya citado Código.

Los plazos para concluir las visitas domiciliarias y los plazos de las prórrogas que procedan , se suspenderán en los casos de:

I.- Huelga, a partir de que se suspenda temporalmente el trabajo y hasta que termine la huelga.

II.- Fallecimiento del contribuyente, hasta en tanto se designe al representante legal de la sucesión.

III.- Cuando el contribuyente desocupe su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando no se le localice en el que haya señalado, hasta que se le localice.

Si durante el plazo para concluir la visita domiciliaria o la revisión de la contabilidad del contribuyente en las oficinas de las propias autoridades, o las prórrogas que procedan, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero contra los actos o actividades que deriven del ejercicio de sus facultades de comprobación, dichos plazos se suspenderán desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

Cuando las autoridades no levanten el acta final de visita o no notifiquen el oficio de observaciones, o en su caso, el de conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, ésta se entenderá concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella se derivaron durante dicha visita o revisión.¹⁰⁴

Las autoridades fiscales podrán, a su juicio y apreciando discrecionalmente las circunstancias que tuvo para ordenarlas, concluir anticipadamente las visitas en los domicilios fiscales que hayan ordenado, cuando el visitado hubiere presentado dentro del plazo a que se refiere el párrafo quinto del artículo 32-A del multicitado Código, aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito

¹⁰⁴ Cfr. Código Fiscal de la Federación. Artículo 46-A

Público manifestando su deseo de optar por presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, tratándose de contribuyentes que se ubiquen en los supuestos a que se refiere el párrafo cuarto del mencionado artículo y siempre que dicho aviso haya surtido efectos de conformidad con el Reglamento de dicho Código.

En el caso de que la visita se concluya anticipadamente se deberá levantar acta en la que se señale la razón de tal hecho.¹⁰⁵

Por su parte la Ley Aduanera en su artículo 155 establece que si durante la práctica de una visita domiciliaria se encuentra mercancía extranjera cuya legal estancia en el país no se acredite, los visitantes procederán a efectuar el embargo precautorio en los casos que cita el artículo 151 y cumpliendo con las formalidades establecidas en el artículo 150 de la misma Ley.

"ARTÍCULO 150.- Las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte o por el ejercicio de las facultades de comprobación, embarguen precautoriamente mercancías en los términos previstos por esta Ley.

En dicha acta se deberá hacer constar:

- I.- La identificación de la autoridad que practica la diligencia.
- II.- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento.
- III.- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías.

¹⁰⁵ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 47.

IV.- La toma de muestras de las mercancías, en su caso, y otros elementos probatorios necesarios para dictar la resolución correspondiente.

Designación de testigos y domicilio para oír y recibir notificaciones

Deberá requerirse al interesado para que designe dos testigos y señale domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la autoridad competente para tramitar y resolver el procedimiento correspondiente, salvo que se trate de pasajeros, en cuyo caso, podrán señalar un domicilio fuera de dicha circunscripción, apercibiéndolo de que, de no hacerlo o de señalar uno que no le corresponda a él o a su representante, las notificaciones que fueren personales se efectuarán por estrados. Si los testigos no son designados o los designados no aceptan fungir como tales, quien practique la diligencia los designará.

Dicha acta deberá señalar que el interesado cuenta con un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación, a fin de ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convenga. La autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado”.

“ARTÍCULO 151.- Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

I.- Cuando las mercancías se introduzcan a territorio nacional por lugar no autorizado o cuando las mercancías extranjeras en tránsito internacional se desvíen de las rutas fiscales o sean transportadas en medios distintos a los autorizados tratándose de tránsito interno.

II.- Cuando se trate de mercancías de importación o exportación prohibida o sujetas a las regulaciones y restricciones no arancelarias a que se refiere la fracción II del artículo 176 de esta Ley y no se acredite su cumplimiento o sin acreditar el cumplimiento de las

normas oficiales mexicanas, excepto las de información comercial o, en su caso, se omita el pago de cuotas compensatorias.

III.- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en esta Ley para su introducción al territorio nacional o para su internación de la franja o región fronteriza al resto del país y cuando no se acredite su legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas. En el caso de pasajeros, el embargo precautorio procederá sólo respecto de las mercancías no declaradas, así como del medio de transporte, siempre que se trate de vehículo de servicio particular, o si se trata de servicio público, cuando esté destinado a uso exclusivo del pasajero o no preste el servicio normal de ruta.

IV.- Cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10% del valor total declarado en la documentación aduanera que ampare las mercancías.

V.- Cuando se introduzcan dentro del recinto fiscal vehículos de carga que transporten mercancías de importación sin el pedimento que corresponda para realizar el despacho de las mismas.

VI.- Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor o importador, señalado en el pedimento o en la factura, sean falsos o inexistentes o cuando en el domicilio fiscal señalado en dichos documentos, no se pueda localizar al proveedor o la factura sea falsa.

VII.- Cuando el valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares determinado conforme a los artículos 72 y 73 de esta Ley, salvo que se haya otorgado la garantía a que se refiere el artículo 86-A fracción I de esta Ley..."

En estos casos el acta de embargo hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas.

Así mismo el visitado contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia de las mercancías embargadas en el país y ofrecerá las pruebas dentro de dicho plazo.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas se realizará de acuerdo a los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto éstos establecen:

"ARTÍCULO 123.- El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- 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 negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos,

podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas”.

“ARTÍCULO 130.- En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

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

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII de este Código”.

Desahogadas las pruebas se dictará resolución determinando en su caso las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se efectúe el embargo.

Cabe señalar que en los casos de visita domiciliaria, no serán aplicables las disposiciones de los artículos 152 y 153 de la Ley Aduanera.

Así mismo, el artículo 182 del Reglamento de la Ley Aduanera establece que cuando durante el desarrollo de una visita domiciliaria la autoridad aduanera detecta maquinaria y equipo de procedencia extranjera que deban ser embargados en los términos del artículo

151 de la Ley Aduanera, la autoridad nombrará al contribuyente visitado como depositario de dichas mercancías siempre que se encuentre al corriente de sus obligaciones fiscales y no exista peligro inminente de que éste realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Al respecto de la visita domiciliaria el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito ha emitido el siguiente criterio:

EMBARGO PRECAUTORIO. MATERIA FISCAL.

De una interpretación armónica de los artículos 117, fracciones I y II, y 145 del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el embargo precautorio que se practica con el fin de garantizar el interés fiscal que pudiera derivar de las visitas domiciliarias que se estén practicando, constituye una medida provisional o preventiva y no definitiva, toda vez que la autoridad administrativa, aún no ha determinado crédito fiscal alguno; por tanto, no existe todavía procedimiento administrativo de ejecución incoado contra el contribuyente, por ello, no procede con motivo del citado embargo, el recurso de revocación, en virtud de que no se trata de una resolución definitiva o que se haya emitido en un procedimiento administrativo de ejecución, de ahí que sea procedente el juicio de garantías biinstancial.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.

XXII.1o.32 A

Amparo en revisión (Improcedencia) 493/99.-Vianey Ismael Martínez González.- 3 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Augusto Benito Hernández Torres.-Secretario: Germán Briseño Sáinz.

Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción de tesis número 34/2000, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XI, Mayo del 2000. Tesis: XXII.1o.32 A Página: 931. Tesis Aislada.

Así mismo, el Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha emitido el siguiente criterio:

ORDENES DE VISITA. DESDE EL MOMENTO DE SU CONOCIMIENTO PUEDEN SER IMPUGNADAS LAS.-

Las órdenes de visita son actos de autoridad que deben reunir las formalidades legales consignadas en el artículo 16 Constitucional, consistentes en constar por escrito, estar fundadas y motivadas, y firmadas por autoridad competente. En tal virtud, si una orden de visita no reúne los citados requisitos, el afectado podrá impugnarla, por tratarse de un acto de molestia; o bien esperar hasta que sea de su conocimiento la resolución definitiva, derivada de dicha orden. Es decir, podrá promover simultáneamente la nulidad de la orden de visita y la de la resolución definitiva.

R.A. 1721/96-473/96.- Parte Actora: 'Actividades comerciales e industriales, S.A. De C.V- Febrero 19 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Victoria Eugenia Quiroz de Carrillo.- Secretaria de Acuerdos, Lic. María Carrillo Sánchez.

RA. 1673/96-2504/96.- Parte actora: Inmobiliaria C.G.R., SA. de C.V- Marzo 5 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas~ Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. J.A. Clemente Zayas Domínguez.

RA. 382/97-2512/96.- Parte actora: Inmuebles Susana, S.A. de C.V- Abril 30 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Jaime Araiza Velázquez.- Secretaria de Acuerdos, Lic. Socorro Diaz Mora.

R.A. 764/97-253/97.- Parte Actora: Hongos de México, S.A de CV- Agosto 21 de 1997.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Horacio Castellanos Coutifio. Secretario de Acuerdos, Lic. Ramón González Sánchez.

RA. 1593/97-2135/97.-Parte Actora: Manuel Hernández Menéndez.- Marzo 18 de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mag. Lic. Antonio Casas Cadena.- Secretario de Acuerdos, Lic. J.A. Clemente Zayas Domínguez.

Tesis de jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en sesión del 6 de octubre de 1999.

Instancia: Sala Superior, TCADF . Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tercera Epoca. Tesis: S.S./J. 11

Así mismo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.-

Si durante el procedimiento llevado a cabo por la autoridad fiscalizadora para efecto de comprobar la legal estancia y tenencia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el contribuyente visitado exhibe la factura de las mismas indicando que no se trata de ventas de primera mano, por lo que no tiene que cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 29-A, fracción VII, del Código Fiscal de la Federación, que establece que los comprobantes fiscales deben de contener el número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, siendo además que en la propia factura se indica precisamente que no se trata de mercancías de importación de primera mano, en tal caso corresponde a la autoridad la carga de la prueba para demostrar lo contrario, es decir, que sí se trataba de ventas de primera mano y que el actor había infringido lo dispuesto por el dispositivo legal antes invocado, de no hacerlo así, se presume la legalidad de la factura y de las mercancías que ampara la misma. (18)

Instancia: Primera Sala Regional Noreste. (Cd. Obregón), T.F.F. Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 6. Enero 1999. Cuarta Época. Tesis: IV-TASR-VII-57, pág. 247

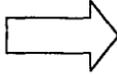
A continuación se muestra un diagrama con los pasos que sigue la autoridad en la visita domiciliaria que culmina en embargo precautorio y por consiguiente en PAMA.



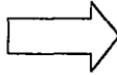
PAMA EN VISITA DOMICILIARIA



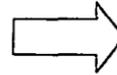
SE PRACTICA VISITA DOMICILIARIA



SE ENCUENTRA MERCANCÍA EXTRANJERA Y NO SE ACREDITA SU ESTANCIA LEGAL EN EL PAÍS



SE PROCEDE A EFECTUAR EL EMBARGO POR LOS VISITADORES



SE LEVANTA EL ACTA DE INICIO DE PAMA



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



LA AUTORIDAD DICTARÁ RESOLUCIÓN DETERMINANDO LAS CONTRIBUCIONES Y CUOTAS COMPENSATORIAS OMITIDAS E IMPONDRÁ LAS SANCIONES QUE PROCEDAN, EN UN PLAZO DE CUATRO MESES A PARTIR DE LA FECHA EN QUE SE EFECTÚE EL EMBARGO



EL VISITADO CUENTA CON 10 DÍAS PARA ACREDITAR LA ESTANCIA LEGAL DE LAS MERCANCÍAS Y OFRECE PRUEBAS

Según lo establecido en el artículo 155 de la Ley Aduanera, en estos casos, el acta de embargo, hará las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas.

3.4.2 Operativos en transporte.

Cuando la autoridad fiscal carece de elementos necesarios que le permitan conocer el origen, valor, pertenencia e ingreso de bienes muebles, en este caso mercancías, y para comprobar el cumplimiento de obligaciones fiscales; practica u ordena se haga la verificación de éstas, incluso durante su transporte.

La verificación de mercancías en transporte es la facultad que se consagra en el artículo 42, fracción VI del Código Fiscal de la Federación que establece la verificación física de toda clase de bienes , incluso durante su transporte.

Así mismo en el artículo 144, fracción XI de la Ley Aduanera se establece la facultad de la Aduana que consiste en verificar durante su transporte, la legal importación o tenencia de mercancías de procedencia extranjera.

Esto es en virtud de que las autoridades aduaneras podrán ejercer sus facultades de comprobación sobre las mercancías durante su transportación con el objeto de verificar la tenencia e importación legal de las mismas, aún cuando no se encuentren en el recinto fiscal de la Aduana y se localicen en transportación por territorio nacional. Esto se llevará a cabo a través de los operativos programados discrecionalmente por la autoridad conjuntamente con personal de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.¹⁰⁶

El artículo 13 primer párrafo del Código Fiscal de la Federación dispone que tratándose de la verificación de bienes y de mercancías

¹⁰⁶ Cfr. Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 2-8

en transporte, se considerarán hábiles todos los días del año y las 24 horas del día.

“La documentación que debe acompañar a las mercancías en transporte por el territorio nacional es, según sea el caso, la siguiente:

- Pedimento de importación.
- Carta de Porte.
- Notas de:
 - Remisión
 - Envío
 - Embarque o despacho

Los requisitos que debe contener la documentación que acompañe a las mercancías en transporte por el territorio nacional son:

- a) Contener impreso el nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del registro federal de contribuyentes de quien los expida. Tratándose de contribuyentes que tengan mas de un local o establecimiento, deberán señalar en los mismos el domicilio del local o establecimiento en el que se expidan los comprobantes;
- b) Contener impreso el número de folio;
- c) Lugar y fecha de expedición;
- d) Clave del registro federal de contribuyentes de la persona a favor de quien se expida;
- e) Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen;

- f) Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número y letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deben trasladarse, en su caso;
- g) Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación;
- h) Los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general deberán expedir comprobantes simplificados".¹⁰⁷

En ésta verificación también se podrá determinar el embargo de las mercancías siempre y cuando se den los supuestos establecidos en el ya mencionado artículo 151 de la Ley Aduanera.

El acta de inicio de PAMA deberá cubrir los requisitos establecidos en el artículo 150 de la ley Aduanera, transcrito con anterioridad.

A partir de la notificación del inicio del PAMA, el particular contará con un plazo de diez días para acreditar la legal estancia y tenencia de las mercancías embargadas en el país y ofrecerá las pruebas dentro de dicho plazo.

Si se demuestra la legal estancia y tenencia de las mercancías, se procederá a la devolución inmediata de éstas, si por el contrario las pruebas no logran demostrar la legalidad de la tenencia y estancia de dichas mercancías la autoridad contará con un plazo no mayor de cuatro meses para emitir resolución.

Sobre el tema, los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa han emitido los siguientes criterios:

¹⁰⁷ MARTÍNEZ, BAHENA JOSE LUIS. *Vista Domiciliaria como Medio de Comprobación Fiscal*, ed. Sista, México, 1999, pág. 48-50

VERIFICADORES ADUANEROS. REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN.

La visita domiciliaria y la verificación aduanera son actividades al través de las cuales la autoridad hacendaria ejerce sus facultades de comprobación, con la diferencia específica de que la verificación aduanera se dirige hacia los papeles y posesiones del pasajero revisado, como puede ser la mercancía que traslada y la documentación que acredita la internación legal de la misma al país; por tanto, en la ejecución de los procedimientos de verificación aduanal se debe de proteger la seguridad física y jurídica del gobernado tal como lo establece el artículo 16 constitucional, porque, aun cuando la citada verificación constituye un acto de autoridad fiscal competente, dicha autoridad debe cumplir con los requisitos de identificación en la misma forma y condiciones que el Poder Judicial de la Federación ha considerado en la práctica de la visita domiciliaria, ya que es la única manera de proteger la garantía de seguridad jurídica del sujeto pasivo revisado, pues no obstante que el artículo 121, fracción I, de la Ley Aduanera no establece mayor precisión en cuanto a la forma y requisitos que debe comprender la identificación de la autoridad aduanera en el levantamiento del acta de inicio del procedimiento administrativo, se debe de aplicar el criterio que estableció el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la jurisprudencia de rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS, IDENTIFICACIÓN DE LOS AUDITORES FISCALES EN LA PRÁCTICA DE. REQUISITOS.", en la que se fija el alcance de la obligación de identificarse de los auditores de las visitas domiciliarias, ya que se trata de situaciones idénticas.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.6o.A.13A

Amparo directo 3946/98.-Lenin Acosta Díaz.-23 de junio de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Alejandro Luna Ramos.-Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Materia Administrativa, página 419, tesis 576, de rubro: "VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.".

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Septiembre de 1999. Tesis: I.6o.A.13A Página: 853. Tesis Aislada.

ÓRDENES DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADUANERA. REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE LAS PRACTICAN.

Si bien el artículo 44 fracción III del Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento de las visitas domiciliarias y no el procedimiento administrativo en materia aduanera; sin embargo, se debe estimar que sí es aplicable a las autoridades que en términos del artículo 150 de la Ley Aduanera practican las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, de igual entidad que la de una visita domiciliaria. Por tanto, de acuerdo al principio general de derecho que rige, donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, el contribuyente tiene derecho a cerciorarse plenamente de que se encuentra frente a personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tienen facultades para practicar la revisión de su vehículo, siendo por ello importante el satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación; requisito que sólo puede constatarse si su cumplimiento queda circunstanciado en el acta, es decir, hacer constar en las actas respectivas el cargo del personal actuante, fecha de las credenciales, precisando su vigencia, quién expide las mismas e indicar no sólo el órgano, sino su titular y la norma que le da competencia para emitir dichas identificaciones, así como todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y la representación con la que se ostentan; elementos con los que el visitado puede tener plenamente conocimiento de la personalidad de los visitantes y protegerse de posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 242/99.-Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de ingresos de Puebla.-29 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jaime Raúl Oropeza García.-Secretario: Clemente Delgado Salgado.

Por todo lo expuesto anteriormente podemos concluir que la autoridad fiscal encuentra en la verificación de mercancías un medio para comprobar que los particulares cumplieron con las obligaciones y disposiciones fiscales cuando se importan o exportan mercancías lícitas y frenar así el contrabando y la evasión de impuestos.

Así tenemos que el artículo 43 Noveno Párrafo de la Ley Aduanera establece que el reconocimiento aduanero y el segundo reconocimiento no limitan las facultades de comprobación de las autoridades aduaneras, respecto de las mercancías importadas o exportadas, no siendo aplicable en estos casos el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación. Si las autoridades omiten al momento del despacho objetar el valor de las mercancías o los documentos o informaciones que sirvan de base para determinarlo, no se entenderá que el valor declarado ha sido aceptado o que existe resolución favorable al particular; esto significa que el reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento no impiden a las autoridades aduaneras un nuevo reconocimiento de las mercancías incluso durante su transporte si la autoridad aduanera detecta alguna irregularidad en los sellos o candados; procediendo entonces al levantamiento de alguna infracción e incluso el acta de inicio del PAMA.

Encontramos que esto es inconstitucional ya que viola las garantías de legalidad y audiencia establecidas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna que el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación vigila se respeten al conceder seguridad jurídica a las personas al establecer que las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales y que cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

CAPITULO IV

DESARROLLO, RESOLUCIÓN E IMPUGNACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

4.1 Desarrollo y seguimiento del PAMA.

“Como parte del seguimiento y desarrollo del PAMA, la autoridad fiscal y aduanera deberá notificar al particular interesado la relación de mercancías objeto del procedimiento administrativo en materia aduanera, especificando la cantidad, clase, características de la misma, así como la clasificación arancelaria, la cotización y el avalúo correspondientes, lo anterior para efectos de determinar si la mercancía declarada corresponde a la presentada, si está sujeta al cumplimiento de permisos, restricciones o regulaciones no arancelarias, si es mercancía prohibida o en su caso si hay omisión de impuestos, si se aplicó una tasa preferencial que no correspondía, etc.

También se notificará al interesado, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, así como el plazo de diez días hábiles para ofrecer las pruebas y alegatos que a su derecho convengan.

Cabe señalar que los agentes y apoderados aduanales serán representantes legales de los importadores y exportadores cuando se trate del acta de inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera”.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Administración General de Aduanas. *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 2-8

4.1.1 Marco Jurídico.

Encontramos que el desarrollo y seguimiento del PAMA encuentra su fundamento en los artículos 153 y 154 de la Ley Aduanera.

También le son aplicables los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación en lo que corresponde a las pruebas.

4.1.2 Las Pruebas.

El concepto de prueba tiene relación con todo el ámbito del derecho, y en materia administrativa y fiscal este término tiene gran importancia en el área procesal, porque a través de la prueba, se logra que el juez conozca y enfrente la verdad, para que haga justicia, que es la finalidad de un proceso.

El maestro Eduardo Pallares afirma que "probar es producir un estado de certidumbre en la mente de una o varias personas respecto de la existencia o inexistencia de un hecho, o de la verdad o falsedad de una proposición. También puede decirse que probar es evidenciar algo, esto es, lograr que nuestra mente lo perciba con la misma claridad con que lo ojos ven las cosas materiales..."¹⁰⁹

"La prueba es medio para llevar al juez al conocimiento de la verdad."¹¹⁰

¹⁰⁹ PALLARES, EDUARDO. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, cit. por KAYE, DIONISIO J., *Derecho Procesal Fiscal*, ed. Themis, México, 2000, pág. 97.

¹¹⁰ KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, ed. Porrúa, México, 2001, pág. 136.

Para el maestro Eduardo J. Couture la prueba es "la acción y el efecto de probar; y probar es demostrar la certeza de un hecho o la verdad de una afirmación".¹¹¹

El término verdad se puede definir como la adecuación del pensamiento con el objeto, es decir, cuando el pensamiento y el objeto a que se dirige ese pensamiento son acordes, estaremos frente a la verdad pura u objetiva.¹¹²

El motivo de la prueba son las razones que producen en el juez su convicción de lo que para él es la verdad, es decir, es la apreciación que hace el juez de la prueba y la conclusión a la que llega, es el resultado del desahogo o recepción de la prueba.¹¹³

Los medios de prueba son los instrumentos con los que cuentan las partes para llevar al juez el conocimiento de la verdad, son las distintas pruebas que se establecen y reglamentan dentro de cada ley. Los medios de prueba son:

- a) Confesional.- Se le conoce como la reina de las pruebas, los jueces por lo general le dan valor probatorio determinante a las confesiones que hacen las partes dentro del proceso. La declaración de un testigo recibe el nombre de testimonio, a la declaración de una de las partes en donde reconoce un hecho que le perjudique se le llama confesión.
- b) Documental.- Un documento es todo aquello escrito en signos convencionales o convenidos, este documento puede ser, según su origen, documento público que es aquel expedido por un funcionario público o documento privado documento público es aquel que no es público.

¹¹¹ COUTURE, EDUARDO J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, cit. por KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, Op. Cit., pág. 136.

¹¹² Cf. KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, Op. Cit., pág. 136.

¹¹³ Cf. KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, Op. Cit., pág. 137-138.

- c) Pericial.- Cuando para poder apreciar algo se requiere de conocimientos especiales producto del estudio o de la práctica de un arte u oficio, que no sean propios del derecho, se hace necesaria la prueba pericial, para poder auxiliar al juez en la apreciación de algo.
- d) Testimonial.- Es tal vez la más popular de las pruebas, los testigos son terceros que informan al juez respecto de hechos que apreciaron por medio de los sentidos (vista, oído, olfato, gusto o tacto). Los testigos deberán ser interrogados ante la autoridad y dar oportunidad a las partes a formular los interrogatorios y las preguntas que resulten.
- e) Inspección Judicial.- Se le llama también reconocimiento judicial, es la prueba que por su propia naturaleza, enfrenta realmente al juez con la verdad, porque será el propio juez el que pueda percibir por sus propios sentidos el hecho materia de la prueba.
- f) Presuncional.- Las presunciones son razonamientos que se hacen partiendo de un hecho conocido para llegar a uno desconocido; dicha presunción puede ser legal que es la que tiene su origen en la ley o humana que es el razonamiento que hará el juez dentro del proceso, partiendo de un hecho probado, para llegar a tener por cierto otro hecho.¹¹⁴

En materia Tributaria, el doctor Gustavo A. Esquivel Vázquez señala que las pruebas que se admiten son:

- a) Documental.
- b) Confesional (sólo del particular).
- c) Testimonial.
- d) Pericial.

¹¹⁴ Cf. KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, Op. Cit., pág. 141-152..

e) Inspección judicial.

f) Presuncional.

g) Elementos aportados por descubrimientos de la ciencia.¹¹⁵

“La eficacia de las pruebas consiste en producir en el ámbito del juez un estado de certeza respecto de la existencia o inexistencia de los hechos controvertidos. Si no dan nacimiento a dicho estado, las pruebas son ineficaces porque no realizan el fin para las que han sido producidas”.¹¹⁶

Los procedimientos probatorios son las actividades necesarias para poner al juez en contacto con los medios de prueba.

El procedimiento probatorio comprende cuatro etapas que son:

- a) Ofrecimiento de la prueba.- Acto de una de las partes, en donde ofrece al juez los medios para convencerlo de su verdad.
- b) Admisión de la prueba.- Acto del tribunal en el que determina admitir la prueba por haberse ofrecido en tiempo y forma; si el tribunal determina no admitir la prueba por no presentarla en tiempo y forma, esta etapa será la final de la prueba.
- c) Preparación de la prueba.- Es toda la actividad necesaria que deberá desarrollar el tribunal que admitió la prueba o el oferente de la misma, para que ésta se pueda desahogar.
- d) Desahogo de la prueba.- Culminación de la prueba, como en el caso de los peritos al rendir un dictamen, o en el caso de los testigos al rendir sus declaraciones.¹¹⁷

¹¹⁵ ESQUIVEL, VÁZQUEZ GUSTAVO A. *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, ed. Porrúa, México 2000, pág. 17.

¹¹⁶ KAYE, DIONISIO J., *Derecho Procesal Fiscal*, Op. Cit., pág. 97.

¹¹⁷ Cfr. KELLEY, HERNÁNDEZ SANTIAGO, *Teoría del Derecho Procesal*, Op. Cit., pág. 139-140.

Las pruebas estarán siempre dirigidas a probar los hechos que las partes afirman dentro del proceso o los hechos que sean determinantes para poder resolver el conflicto.

La prueba es una carga que impone a las partes el tener que acreditar determinados hechos para obtener una sentencia a su favor, la carga de la prueba la tendrá quien afirme un hecho.

Sobre el tema la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 50.-En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

La autoridad podrá allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley.

El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo, acordará sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas. Sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho. Tal resolución deberá estar debidamente fundada y motivada".

En materia Fiscal, el Código Fiscal de la Federación establece:

Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el magistrado instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.¹¹⁸

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; si no se cumpliera con esa obligación la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el demandante para probar los hechos imputados a aquélla y siempre que los documentos solicitados hubieran sido identificados con toda precisión tanto en sus características como en su contenido, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.¹¹⁹

La prueba pericial se sujetará a lo siguiente:

I.- En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de

¹¹⁸ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 230

¹¹⁹ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 233

diez días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño, apercibiéndolas de que si no lo hacen sin justa causa, o la persona propuesta no acepta el cargo o no reúne los requisitos de ley, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplimentado el requerimiento.

II.- El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias.

III.- En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, con el apercebimiento a la parte que lo propuso de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del plazo concedido.

IV.- Por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al instructor antes de vencer los plazos mencionados en este artículo, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. La parte que haya sustituido a su perito conforme a la fracción I, ya no podrá hacerlo en el caso previsto en la fracción III de este precepto.

V.- El perito tercero será designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero valuador, el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria, debiendo cubrirse sus honorarios por las partes.¹²⁰

¹²⁰ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 231.

La valoración de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I.- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas.

II.- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala.

Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.¹²¹

"Como se ha mencionado, la ley aduanera consagra en el PAMA la garantía de audiencia al establecer en su artículo 153 que el interesado presentará por escrito las pruebas que a su derecho convengan, ante la autoridad que inició el procedimiento, dentro del plazo de diez días hábiles siguientes a partir de la fecha de notificación del acta de inicio de PAMA.

¹²¹ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 234.

El ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 130 del Código Fiscal de la Federación".¹²²

"ARTÍCULO 123.- El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- 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 negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

¹²² Administración General de Aduanas *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op Cit., pág 2-9

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas”.

“ARTÍCULO 130.- En el recurso de revocación se admitirá toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolucón de posiciones. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades fiscales, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

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

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como

los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las demás pruebas quedarán a la prudente apreciación de la autoridad.

Si por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, las autoridades adquieren convicción distinta acerca de los hechos materia del recurso, podrán valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en este artículo, debiendo en ese caso fundar razonadamente esta parte de su resolución.

Para el trámite, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas y admitidas, será aplicable lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII de este Código”.

Sobre el tema de las pruebas los Tribunales colegiados de Circuito han emitido los siguientes criterios:

PRUEBA PERICIAL. EL MAGISTRADO INSTRUCTOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEBE ORDENAR SU PRÁCTICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 231 DEL CÓDIGO DE LA MATERIA. En términos del artículo 230, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el Magistrado instructor está facultado para ordenar la práctica de cualquier diligencia. Ahora bien, si se ordena la de la prueba pericial, dada su naturaleza, su desahogo debe ser en términos de lo establecido por el diverso 231 del cuerpo legal, es decir, dar vista a los contendientes para que designen perito de su parte, a efecto de no dejarlos en estado de indefensión; en tal circunstancia, al no hacerse así, es claro que se quebrantan las normas del procedimiento que contemplan los artículos 230 y 231 del código de la materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 251/97. Servicios Especiales de Ventas Automotrices, S.A. de C.V. 12 de junio de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Samuel Hernández Viazcón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo VI, Octubre de 1997. Tesis: I.1º.A.17 A, Página: 780.

PRUEBA PRESUNCIONAL, Apreciación de la. Acorde al artículo 234, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, las presunciones legales que no admiten prueba en contrario, harán prueba plena. Por otra parte, el diverso 59, fracción III, de aquel cuerpo legal, establece que: "Para la comprobación de los ingresos, o del valor de los actos, actividades o activos por los que se deban pagar contribuciones, las autoridades fiscales presumirán, salvo prueba en contrario: ... III. Que los depósitos en la cuenta bancaria del contribuyente que no correspondan a registros de su contabilidad que esté obligado a llevar, son ingresos por los que se deben pagar contribuciones...". De donde se sigue que dicha presunción legal sí admite prueba en contrario. Ahora bien, si la Sala responsable no examina si son ciertos o no los hechos en los que el actor funda su pretensión, es evidente que se violan los principios reguladores de valoración de la prueba, al infringir las reglas fundamentales de la lógica, en perjuicio del peticionario de garantías, y por lo tanto se quebranta lo dispuesto por el artículo 234, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos 192 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles aplicables supletoriamente a la ley de la materia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 390/96. Rubén Padilla Fierro. 15 de agosto de 1996.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo IV, Octubre de 1996. Tesis: XXI.1º.20 A, Página: 591.

Así mismo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido la siguiente tesis:

CARGA DE LA PRUEBA.- AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA ORDEN DE VISITA.-

Si el actor afirma que la autoridad no fundó su competencia material y territorial en la orden de visita, origen de la resolución impugnada, corresponde al demandante la carga de la prueba en los términos del artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que deberá ofrecer y exhibir como prueba de su parte la orden de visita, a fin de que se pueda constatar la veracidad de su afirmación. (15)

Juicio No. 100(14)95/98(3)/1149/98-I.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 3 de diciembre de 1998, (Tesis aprobada en sesión de 28 de enero de 1999)

Instancia: Segunda Sección del Tribunal Fiscal de la Federación. Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 9. Abril 1999. Cuarta Epoca. Tomo IV, Tesis: IV-P-2aS-94, Página: 156.

De lo antes mencionado, podemos concluir que en el orden práctico, la prueba tiene una importancia trascendental porque a través de ella se descubre la verdad y se llega a la justicia.

A continuación se muestra un cuadro comparativo de lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo referente a las pruebas; cuáles son las que admiten, cómo se desahogan, cuál es su valor, entre otras cosas; disposiciones que son aplicables al objeto de esta investigación que es el PAMA.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES	LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION	COMENTARIO
<p>Reconoce como medios de prueba: La confesión; los documentos públicos; los documentos privados; los dictámenes periciales; el reconocimiento o inspección judicial; los testigos; las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y las presunciones. Ni la prueba, en general, ni los medios de prueba establecidos por la ley, son renunciables. El tribunal debe recibir las pruebas que le presenten las partes, siempre que estén reconocidas por la ley.</p>	<p>Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. No se considerará comprendida en esta prohibición la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consisten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos. El órgano o autoridad de la Administración Pública Federal ante quien se tramite un procedimiento administrativo sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando no fuesen ofrecidas conforme a derecho, no tengan relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarias o contrarias a la moral y al derecho.</p>	<p>Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades</p>	<p>En el PAMA se admiten toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad mediante absolución de posiciones</p> <p>La autoridad tiene la obligación de recibir todas las pruebas que se presenten conforme a derecho.</p> <p>En lo que se refiere a las pruebas contrarias a la moral, éstas son admisibles, pero deben ser desahogadas de manera reservada, según el artículo 87 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria; entendiéndose por moral las reglas que gobiernan la actividad libre del hombre, es decir, las buenas costumbres que toda persona debe seguir en las actividades de la vida diaria.</p>
<p>La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones de un negocio relativas a alguna ciencia o arte, y en los casos en que expresamente lo prevenga la ley.</p> <p>Cada parte nombrará un perito, o se podrán poner de acuerdo en el nombramiento de uno solo.</p> <p>La parte que desee rendir prueba pericial, deberá promoverla dentro de los diez primeros días del término ordinario o del extraordinario, o en su caso, por medio de un escrito en que formulará las preguntas o precisará los puntos sobre que debe versar; hará la designación del perito de su parte, y propondrá un tercero para el caso de desacuerdo.</p> <p>El tribunal concederá, a las demás partes, el término de cinco días para que adicione el cuestionario con lo que les interese, y nombren el perito que les corresponda, y manifiesten si están o no</p>	<p>El desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contados a partir de su admisión. Si se ofreciesen pruebas que amenten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.</p>	<p>La prueba pericial se sujetará a lo siguiente: En el auto que recaga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de diez días presenten a sus peritos. El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias, En los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor le concederá un plazo mínimo de quince días para que rinda su dictamen, Por una sola vez y por causa que lo justifique, las partes podrán solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. El perito tercero será</p>	<p>En el PAMA la prueba pericial se ofrecerá en caso de necesitarse conocimientos diferentes a la materia aduanera para dilucidar alguna cuestión planteada en el procedimiento; como podría ser el material o pintura de una mercancía, el precio de ésta, el modelo o características de un automóvil, etc.; se ofrecerá por escrito dentro de los diez días siguientes a la notificación del inicio de dicho procedimiento y se deberán precisar los hechos sobre los que deba versar y señalará el nombre y domicilio del perito propuesto.</p> <p>Esta prueba se desahogará conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 231.</p> <p>A esta prueba se le concede el carácter de objetiva porque se trata de la opinión de un tercero ajeno al procedimiento.</p>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>conformes con que se tenga como perito tercero al propuesto por el promovente.</p> <p>Los peritos serán presentados al tribunal, en los tres días siguientes de haberseles tenido como tales, a manifestar la aceptación y protesta de desempeñar su cargo con arreglo a la ley.</p> <p>El tribunal señalará lugar, día y hora para que la diligencia se practique, si él debe presidirla.</p> <p>Se señalará a los peritos un término prudente para que presenten su dictamen.</p> <p>Los peritos pueden extender su dictamen en un mismo escrito que presentarán, o en un acta que harán asentar por el secretario del tribunal, firmando los dos; o bien, formularán su dictamen en escrito por separado, del que acompañarán una copia.</p> <p>Rendidos los dictámenes, dentro de los tres días siguientes del últimamente presentado, los examinará el tribunal, y, si discordaren en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre que debe versar el parecer pericial, mandará, de oficio, que, por notificación personal, se hagan del conocimiento del perito tercero, entregándole las copias de ellos, y previéndole que, dentro del término que le señale, rinda el suyo.</p>		<p>designado por la Sala Regional de entre los que tenga adscritos.</p>	<p>Cabe señalar que esta prueba se presentará junto con las demás que el particular quiera ofrecer, dentro de los diez días siguientes a la notificación del inicio del PAMA junto con los alegatos; lo cual a nuestro parecer violenta el derecho del particular ya que al desconocer que pruebas presentará la autoridad no puede desvirtuarse en los alegatos.</p>
<p>Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes. Son documentos públicos</p>		<p>A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad, previo pago de los derechos correspondientes, las copias certificadas de los documentos que les soliciten; de no ser así la parte interesada solicitará al magistrado instructor que requiera a los omisos, Cuando sin causa justificada la autoridad demandada no expida las copias de los documentos ofrecidos por el</p>	<p>Esta prueba se ofrecerá en el PAMA en el plazo ya mencionado de diez días.</p> <p>En dicho procedimiento la prueba documental reviste una vital importancia para el particular ya que a través de documentos públicos y privados como son la documentación aduanera expedida por la autoridad a las mercancías que se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional o para su</p>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

Son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129. Estos se presentarán originales, y, cuando formen parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se compile la parte que señalen los interesados.

demandante para probar los hechos imputados a aquélla, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con esos documentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas a los funcionarios omisos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan, el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de omisión por causa justificada.

internación de la franja o región frontezta al resto del país, las facturas, notas de venta, notas de revisión, conocimiento de embarque, el pedimento, certificado de país de origen, el comprobante de pago de impuestos etc; se puede desvirtuar el supuesto por el que se realizó el embargo precautorio y comprobar hechos como son la legal estancia de la mercancía en el país, la entrada de éstas por lugar autorizado, el origen de dichas mercancías, el precio, las cantidades, el pago de los impuestos correspondientes etc.

Cuando se tenga duda sobre la correcta clasificación, cotización o avalúo de alguna mercancía u otra cuestión se puede realizar una consulta al SAT según lo establecido en el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello, esta contestación se puede presentar como prueba documental.

Cabe mencionar que según lo establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera establece que si se presentan pruebas documentales que fehacientemente comprueben la legal estancia y tenencia de la mercancía o que desvirtúen el supuesto que generó el inicio del PAMA, la autoridad deberá entregar en ese mismo acto las mercancías objeto del embargo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>Todos los que tengan conocimiento de los hechos que las partes deben probar, están obligados a declarar como testigos.</p> <p>Una parte sólo puede presentar hasta cinco testigos sobre cada hecho, salvo disposición diversa de la ley. Los testigos serán citados a declarar cuando la parte que ofrezca su testimonio manifieste no poder, por sí misma, hacer que se presente. La citación se hará con apercibimiento de apremio si faltaren sin justa causa.</p> <p>Los que, habiendo comparecido, se nieguen a declarar, serán apremiados por el tribunal. La parte que desee rendir prueba testimonial, deberá promoverla dentro de los quince primeros días del término ordinario o del extraordinario, en su caso.</p>		<p>Para desahogar la prueba testimonial se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán ser formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.</p> <p>Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado del interrogatorio presentado. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.</p>	<p>La prueba testimonial es la declaración de un tercero sin interés jurídico y ajeno a los hechos en un juicio o procedimiento.; en el PAMA tal declaración la puede realizar cualquier persona que haya presenciado algún hecho que sea motivo de controversia como podría ser un estibador, un etiquetador que ha visto la cantidad de la mercancía, las características de ésta o que haya presenciado la presentación de los documentos que amparen la legal estancia de la mercancía en el país.</p> <p>Esta prueba en el PAMA se presenta en el plazo mencionado anteriormente, por escrito y se señalará los hechos materia de la declaración, nombre y domicilio de los testigos.</p> <p>Se desahogará según lo dispuesto en el artículo 232 del código Fiscal de la Federación.</p>
<p>La confesión puede ser expresa o tácita: expresa, la que se hace clara y distintamente, ya al formular o contestar la demanda, ya absolviendo posiciones, o en cualquier otro acto del proceso; tácita, la que se presume en los casos señalados por la ley. Contra la confesión expresa de hechos propios no se admitirá, a la parte que la hubiere hecho, prueba de ninguna clase; a no ser que se trate de demostrar hechos ignorados por ella al producir la confesión, debidamente acreditados, o de hechos posteriores, acreditados en igual forma.</p> <p>La Inspección judicial puede practicarse, a petición de parte o por disposición del tribunal, con oportuna citación, cuando pueda servir para aclarar o fijar hechos relativos a la</p>			<p>Como ya se mencionó el Código Fiscal no admite la prueba confesional de las autoridades, por lo tanto en el PAMA tampoco se admite, aunque por deducción se entiende que si se acepta la confesional del particular lo cual resultaría extraño ya que ninguna persona admitiría haber realizado hechos que encuadren en los supuestos que establece la Ley Aduanera para realizar el embargo precautorio de mercancías y así provocar un PAMA y las consecuencias que este trae consigo</p> <p>Para el desahogo de dicha prueba se estará a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles,</p> <p>Respecto de la prueba de inspección judicial, en el</p>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<p>contienda que no requieran conocimientos técnicos especiales. Las partes, sus representantes y abogados podrán concurrir a la inspección, y, hacer las observaciones que estimen oportunas.</p> <p>Las presunciones son: Las que establece expresamente la ley, y las que se deducen de hechos comprobados. Las presunciones, sean legales o humanas, admiten prueba en contrario, salvo cuando, para las primeras, exista prohibición expresa de la ley.</p> <p>Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.</p>			<p>PAMA se llevará a cabo por la autoridad que resuelva el dicho procedimiento, es un exámen de las mercancías embargadas o de los medios de transporte de éstas., se debe ofrecer dentro del plazo de diez días y por escrito.</p> <p>En el PAMA se podría realizar una inspección judicial para que la autoridad determine si una mercancía tiene ciertas propiedades físicas o químicas que la clasifiquen de una manera distinta a la que se le había otorgado y ya no sea de importación prohibida.</p> <p>Se desahogará según lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>La prueba presuncional en el PAMA consiste en el raciocinio por medio del cual a través de un hecho conocido se llega a la conclusión de que otro hecho desconocido es cierto o existe.</p> <p>Se deduce que las fotografías y toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia son aceptados en el PAMA, estas están reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.</p> <p>En el PAMA cuando se presenten fotografías éstas deberán ser de las mercancías objeto del embargo precautorio o del medio de transporte, con ellas se puede comprobar las características, el material, el empaque o el estado de las dichas mercancías o el medio de transporte, el estado de los sellos o candados fiscales, el contenedor, etc.</p>
<p>Para determinar el valor de las pruebas se estará a lo siguiente: La confesión expresa hará prueba plena cuando sea hecha por persona</p>	<p>Este ordenamiento no establece la forma en que se valorarán las pruebas presentadas.</p>	<p>La valoración de las pruebas se hará: Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan</p>	<p>En el PAMA son prueba plena: la confesional, los documentos públicos, la inspección judicial y las presunciones legales.</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>capacitada para obligarse; sea hecha con pleno conocimiento, y sin coacción ni violencia, y sea de hecho propio o, en su caso, del representado o del cedente, y concerniente al negocio. La confesión ficta produce el efecto de una presunción, cuando no haya pruebas que la contradigan. Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. Para valorar la fuerza probatoria de la información generada o comunicada que conste en medios electrónicos, ópticos o en cualquier otra tecnología, se estimará primordialmente la fiabilidad del método en que haya sido generada, comunicada, recibida o archivada. El valor de la prueba pericial, testimonial y las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará a la prudente apreciación del tribunal. La inspección judicial hará prueba plena cuando se refiera a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales.</p>		<p>prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la Sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.</p>	<p>El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la autoridad aduanera.. Como la valoración de la prueba se deja a la libre apreciación de la autoridad, en el PAMA resulta importante la muestra que se toma de las mercancías embargadas, cuando la naturaleza de las mismas lo permite, porque algunas veces la autoridad no sabe a ciencia cierta la naturaleza o especie de las mercancías y las clasifica, cotiza o avalúa de forma equivocada; entonces con la muestra se puede desvirtuar lo establecido en el inventario y descripción que hace de éstas la autoridad en el acta de inicio del PAMA, presentando las características reales de las mercancías ya mencionadas.</p>
---	--	--	--

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Es importante mencionar que en el PAMA la Ley Federal de Procedimiento administrativo no es aplicable, por lo cual sólo se tomó como referencia en el cuadro anterior; así que todo lo referente a las pruebas en este procedimiento se sujeta a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y al Código Federal de Procedimientos Civiles que se aplica de manera supletoria.

De lo expuesto en el cuadro anterior observamos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece la forma en que se desahogarán cada una de las pruebas y el valor probatorio de éstas, más bien establece sólo las pruebas que se admitirán, cómo se admitirán las supervinientes y los tiempos en que se deben ofrecer éstas, en lo cual difiere del Código Fiscal de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales establecen de forma más amplia y explícita las reglas que se deben seguir respecto a las pruebas.

Respecto a los diez días que establece la Ley Aduanera para ofrecer pruebas y alegatos, insistimos en el estado de indefensión en el que quedan los particulares al no saber las pruebas que presentará la autoridad y no poder desvirtuarlas en el escrito de alegatos porque éste se presenta con las pruebas en un mismo acto y en un mismo tiempo.

4.1.3 El desahogo de las pruebas.

El Diccionario para Juristas conceptúa el desahogo como la ejecución, recepción o diligenciación de una prueba hecha ante las autoridades.¹²³

Para el Diccionario Jurídico Mexicano el desahogo es la "secuencia de actos desplegado por las partes y el juzgador para lograr el cercioramiento judicial o la ejecución de la prueba".¹²⁴

Por su parte el maestro José Ovalle Favela lo define como la ejecución, práctica o desahogo de las pruebas admitidas y preparadas, la cual se lleva a cabo en la audiencia correspondiente.¹²⁵

Al respecto, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 51 establece que el desahogo de las pruebas ofrecidas y admitidas se realizará dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días, contado a partir de su admisión.

Si se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo, se concederá al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para tal efecto.

En el PAMA, el desahogo de las pruebas se realizará conforme a lo dispuesto en el Título VI, Capítulo VII del Código Fiscal de la Federación.

Así tenemos que el artículo 231 de dicho Código establece:

"... II.- El magistrado instructor, cuando a su juicio deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y

¹²³ Cfr. PALOMAR, DE MIGUEL JUAN. *Diccionario para Juristas*, Tomo I, ed. Porrúa, México, 2000, pág. 474.

¹²⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, Op. Cit. pág. 2633.

¹²⁵ Cfr. OVALLE, FAVELA JOSÉ. *Teoría General del Proceso*, ed. Oxford, México, 1998, pág. 322.

hora para el desahogo de la prueba pericial pudiendo pedir a los peritos todas las aclaraciones que estime conducentes y exigirles la práctica de nuevas diligencias...”

Para desahogar la prueba testimonial el artículo 232 del mismo Código establece que se requerirá a la oferente para que presente a los testigos y cuando ésta manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale. De los testimonios se levantará acta pormenorizada y podrán serles formuladas por el magistrado o por las partes aquellas preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o persigan la aclaración de cualquier respuesta. Las autoridades rendirán testimonio por escrito.

Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala, se podrá desahogar la prueba mediante exhorto, previa calificación hecha por el magistrado instructor del interrogatorio presentado, pudiendo repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto. Para diligenciar el exhorto el magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá solicitar el auxilio de algún juez o magistrado del Poder Judicial de la Federación o de algún tribunal administrativo federal.

Sobre el tema, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa ha dictado el siguiente criterio:

PRUEBAS EN MATERIA FISCAL, FALTA DE DESAHOGO DE LAS, OFRECIDAS LEGALMENTE. EFECTOS

Si la Sala Fiscal responsable tuvo por legalmente ofrecida una prueba pero omitió desahogarla, debe considerarse que se violan las leyes del procedimiento y se afectan las defensas del quejoso con fundamento en la fracción XI del artículo 159 de la Ley de Amparo, el cual establece que se surten aquellos extremos "en los demás casos análogos a las fracciones que preceden a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda", toda vez que la fracción III de ese mismo dispositivo establece que se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las

defensas del quejoso "cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se le reciban conforme a la ley"

y, en la especie, si bien la prueba fue tenida por ofrecida por la autoridad responsable, también lo es que su falta de desahogo tiene el mismo efecto de que no se le hubiese recibido, de ahí la analogía que se presenta en el caso.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 213/89. Auto Express del Sureste, S.A. de C.V. 7 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Alvaro Tovilla León.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo III Segunda Parte-2. Tesis: Página: 621. Tesis Aislada.

De lo anterior podemos concluir que el desahogo de las pruebas es el conjunto de actos que realizan las partes o el juzgador para el desarrollo o ejecución de las pruebas, con el objeto de lograr la obtención de la verdad.

En el caso del PAMA, al pretender que éste sea un procedimiento ágil y rápido la Ley Aduanera establece que el particular deberá ofrecer pruebas y alegatos en un término de diez días, es decir, que las pruebas y alegatos deben presentarse juntos y en un solo momento; con lo cual no estamos de acuerdo, ya que esta situación no permite al particular conocer las pruebas que la autoridad presentará y por lo tanto no puede estudiarlas y rebatirlas en sus alegatos, con lo que se viola la garantía de audiencia establecida en nuestra Constitución.

4.1.4 Los alegatos.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano alegatos "es la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso".¹²⁶

Por su parte el maestro Dionisio J. Kaye sostiene que los alegatos son "el escrito en que las partes hacen valer las razones, argumentos, doctrinas y puntos de hecho que sean favorables a sus pretensiones".¹²⁷

La doctrina mexicana ha fijado el contenido de los alegatos señalando tres aspectos:

- a) Exposición breve y precisa de los hechos controvertidos y de los elementos de convicción que se hicieron valer para demostrarlos;
- b) El razonamiento sobre la aplicabilidad de los preceptos legales respectivos y sobre su interpretación jurídica; y
- c) La petición de que se resuelva favorablemente a las pretensiones de la parte que alega.

Dentro de cada uno de estos aspectos se rebaten los argumentos expuestos por la contraparte y se hace el estudio de las pruebas presentadas por la misma.¹²⁸

¹²⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Op. Cit. pág. 137.

¹²⁷ KAYE, J. DIONISIO, *Derecho Procesal Fiscal*, Op. Cit., pág. 279.

¹²⁸ Cf. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Op. Cit. pág. 137.

Sobre el tema la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 56 establece:

“Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución. Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite”.

Así mismo, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 235 establece:

“ARTÍCULO 235.- El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa”.

En el mismo orden de ideas, la Ley Aduanera en su artículo 153 establece que el interesado deberá ofrecer por escrito, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga, ante la autoridad aduanera que hubiera levantado el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de dicha acta.

Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido los siguientes criterios:

ALEGATOS. SU SOLA PRESENTACION NO IMPLICA EL RESPETO A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA POR PARTE DE LA AUTORIDAD.

Si de los autos de un juicio se advierte que a una de las partes no se le dio oportunidad de ofrecer pruebas y de desvirtuar las de su contraria, en caso de que lo hubiese considerado necesario, sino que únicamente se le dio la posibilidad de presentar alegatos, esa situación no basta para estimar que la autoridad le respetó su garantía de audiencia; toda vez que los alegatos se constriñen a cuestiones relacionadas con la sustanciación del procedimiento y no de la posibilidad procesal que se otorga a las partes contendientes en los juicios en que se abre la etapa en la que pueden ofrecer pruebas y objetar las exhibidas por la parte contraria; de tal suerte, que para estimar que el órgano jurisdiccional observó cabalmente la garantía aludida, es menester que exista la oportunidad procesal comentada.

SEPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A.14 K

Amparo directo 6157/98.-Presidente, Secretario y Tesorero del Comisariado de Bienes Comunales del Poblado de San Miguel Topilejo, Delegación Tlalpan, Distrito Federal.-4 de febrero de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: F. Javier Mijangos Navarro.-Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo IX, Abril de 1999. Tesis: I.7o.A.14 K Página: 489. Tesis Aislada.

ALEGATOS, OBLIGACION DE ESTUDIAR LOS, EN MATERIA FISCAL.

De acuerdo con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, los alegatos presentados en tiempo deben ser considerados en sentencia, y si la responsable omite el estudio de los formulados por el quejoso, viola garantías en su perjuicio.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 913/92. Daniel Vela, S.A. 2 de septiembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretaria: Blanca Isabel González Medrano.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XI-Abril. Tesis: Página: 211. Tesis Aislada.

ALEGATOS. OMISION DE PRESENTARLOS, NO CONSTITUYE VIOLACION DE GARANTIAS.

Los alegatos no forman parte de la litis en un juicio, de ahí que si una de las partes no tuvo la oportunidad de presentar alegatos, dicha omisión no constituye violación de garantías, toda vez que no trasciende al resultado de la resolución, ya que los alegatos no son otra cosa más que las manifestaciones que las partes producen en relación a sus pretensiones, sin que el juzgador esté obligado a resolver conforme al contenido de ellos, sino de acuerdo con la litis planteada, enumerando las pruebas, apreciándolas conforme lo crea debido, exponiendo las razones legales que le sirven de fundamento.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 241/91. "Syntetic", S.A. 6 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Angel Torres Zamarrón.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo X-Diciembre. Tesis: Página: 249. Tesis Aislada.

ALEGATOS EN EL JUICIO FISCAL, LA OMISION DE CONSIDERARLOS EN LA SENTENCIA NO ES VIOLATORIA DE GARANTIAS.

El hecho de que el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación disponga que los alegatos presentados en tiempo deben ser considerados al dictar la sentencia, la omisión de considerarlos de ninguna manera implica violación de garantías, en virtud de que en los alegatos sólo se exponen razones tendientes a ilustrar al juzgador sobre la litis planteada, pero no constituyen parte de ella, sino que ésta (la litis) se integra únicamente con la demanda y contestación y, en el caso de una negativa ficta, además con la ampliación de la demanda y la contestación a esa ampliación, ya que la obligación de resolver se limita a la litis no a los alegatos. Por tanto, como lo aduce

en los alegatos no trasciende al resultado del fallo que dicta la Sala Fiscal porque, como ya se dijo, no forman parte de la litis, aun cuando la omisión de tomarlos en cuenta en la sentencia implica una transgresión al artículo 235 del Código invocado, tal circunstancia al no trascender al resultado del fallo no se traduce en violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 2211/88. Compañía de las Fábricas de Papel San Rafael y Anexas, S. A. 8 de febrero de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1311/92. Omnibus de México, S. A. de C. V. 6 de julio de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 1721/92. Abarrotes La Giralda. 6 de julio de 1992. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Epoca: Octava Epoca. Tomo III, Parte TCC. Tesis: 818 Página: 624. Tesis de Jurisprudencia.

ALEGATOS EN JUICIO FISCAL. LA SALA NO ESTA OBLIGADA A CONSIDERARLOS.

Ningún perjuicio le ocasiona al quejoso el hecho de que en un juicio fiscal se hayan dejado de tomar en consideración sus alegatos, ya que esa omisión no trasciende al resultado de la sentencia, en virtud de que los alegatos no son otra cosa que las manifestaciones que las partes pueden producir con relación a sus pretensiones y la Sala del tribunal fiscal no está obligada a resolver conforme a ellos, sino de acuerdo con los puntos controvertidos del acto impugnado, de conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, vigente el veintinueve de enero de mil novecientos ochenta y ocho, aplicable a los juicios contenciosos administrativos iniciados antes de la vigencia del decreto que adiciona, reforma y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación en vigor desde el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, de acuerdo con el artículo 2o. transitorio del propio decreto.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 112/88. Materiales para la Construcción Maravillas, S.A. 17 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Alvarez.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: Octava Epoca. Tomo XIV-Julio. Tesis: Página: 413. Tesis Aislada.

Los alegatos son la exposición de razones que el particular hace para demostrar, conforme a derecho, que la justicia le asiste.

Los alegatos resultan trascendentales porque son la última oportunidad que el particular tiene de insistir en la procedencia de la acción intentada así como de sus pretensiones, objetar las pruebas de la autoridad y desvirtuar por escrito la valides de los actos de ésta.

Como ya lo hemos mencionado en el PAMA el particular tiene un plazo de diez días para presentar sus alegatos y las pruebas que juzgue necesarias; con lo que no estamos de acuerdo ya que no juzgamos conveniente que por el hecho de ahorrar tiempo se le niegue el particular la oportunidad de rebatir las pruebas que presente la autoridad; por lo que consideramos sería necesario establecer momentos diferentes para actuaciones diferentes; para que los alegatos cumplan con su fin.

Si bien es cierto que la autoridad aduanera debe tomar en cuenta los alegatos al momento de resolver el PAMA, también es cierto que al presentarse estos junto con las pruebas de poco sirven éstos porque a través de ellos no se pueden desvirtuar las pruebas presentadas por la autoridad; por lo que consideramos sería apropiado que los alegatos se presentaran en un momento o tiempo diferente a las pruebas para que entonces pudieran cumplir totalmente con su objetivo.

4.2 Resolución del PAMA.

El acto administrativo que va a crear una situación jurídica concreta, en estricto apego a derecho, para la persona sujeta a un procedimiento, es la resolución..

La resolución es definida por el Diccionario Jurídico Mexicano como "el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa".¹²⁹

En el PAMA, la autoridad que inició dicho procedimiento, al recibir las pruebas las valorará junto con los alegatos, antes de dictar una resolución.

Así es que con fundamento en los artículos 153 y 155 de la Ley Aduanera la autoridad que levantó el acta de inicio del PAMA, dictará de inmediato la resolución sin que se impongan sanciones ni se esté obligado al pago de gastos de ejecución, siempre que se presenten los siguientes supuestos:

- a) Cuando el interesado presente pruebas documentales que acrediten la legal estancia o tenencia de las mercancías en el país;
- b) Desvirtúen los supuestos por los cuales las mercancías fueron objeto de embargo precautorio, o
- c) En los casos en que se refiere el artículo 151, fracción VII de la Ley Aduanera, acrediten que el valor declarado fue determinado de conformidad con el Título II, Capítulo III, Sección Primera de la Ley en cita.

¹²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z. Op. Cit. pág. 2820

En los supuestos anteriores, de existir mercancías embargadas se ordenará su devolución.

Cuando esta resolución se dicte por una aduana tendrá el carácter de provisional, en cuyo caso las autoridades aduaneras podrán dictar la resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, a partir de la resolución provisional; de no emitirse la resolución definitiva, la provisional tendrá tal carácter*

Cuando el interesado no presente las pruebas o éstas no desvirtúen los supuestos por los cuales se embargó precautoriamente la mercancía, las autoridades aduaneras deberán dictar resolución definitiva, en un plazo que no excederá de cuatro meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación del inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera. De no emitirse la resolución definitiva en el término de referencia, que darán sin efecto las actuaciones de la autoridad que dieron inicio al procedimiento.**

En los casos en que el interesado no desvirtúe mediante pruebas documentales los hechos y circunstancias que motivaron el inicio del procedimiento, así como cuando ofrezca pruebas distintas, las autoridades aduaneras dictarán resolución determinando, en su caso, las contribuciones y las cuotas compensatorias omitidas, e imponiendo las sanciones que procedan, en un plazo que no excederá de cuatro meses a partir de la fecha en que se levantó el acta a que se refiere el artículo 150 de esta Ley.

* Lo establecido en éste párrafo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2002. *Ley Aduanera*, ed. ISEF, México, 2002, pág.153.

** Esta reforma entrará en vigor a partir del 1º de enero de 2003. *Ley Aduanera*, ed. ISEF, México, 2002, pág.153.

Tratándose de mercancías excedentes o no declaradas embargadas a maquiladoras y empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, cuando dentro de los diez días siguientes a la notificación del acta a que se refiere este artículo, el interesado presente escrito en el que manifieste su consentimiento con el contenido del acta, la autoridad aduanera que hubiera iniciado el procedimiento podrá emitir una resolución provisional en la que determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y las sanciones que procedan. Cuando el interesado en un plazo de cinco días a partir de que surta efectos la notificación de la resolución provisional acredite el pago de las contribuciones, accesorios y multas correspondientes y, en su caso, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, la autoridad aduanera ordenará la devolución de las mercancías.¹³⁰

“La resolución deberá cumplir con las siguientes formalidades:

- El nombre de la dependencia que la emite.
- Lugar y fecha en que se emite.
- Número de expediente.
- Nombre y dirección del contribuyente.
- Se debe hacer mención de las facultades legales de la autoridad que está emitiendo la resolución, y que determina la situación fiscal en materia de comercio exterior.
- Breve reseña de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento, mismos que tendrán la denominación de Resultados.

¹³⁰ Cfr. Administración General de Aduanas, *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 3-1.

- El análisis legal de los hechos en donde la autoridad expone las razones jurídicas en las cuales fundamenta su resolución, mismos que llevará el nombre de Considerandos.
- Las conclusiones a que llega la autoridad y las sanciones que imponga o la absolución, enumerando cada uno de los puntos que vaya a contener la resolución que tendrá la denominación de Puntos Resolutivos.
- La resolución que además deberá estar firmada por el titular de la autoridad que la emite".¹³¹

La resolución de un PAMA tendrá por objeto determinar, en cada caso, las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas imponiendo las sanciones correspondientes; o bien absolver al contribuyente por haber demostrado con elemento suficientes la legal estancia y tenencia de las mercancías, por lo que se dictará una resolución favorable al contribuyente en la que se levante el embargo precautorio y se entreguen las mercancías respectivas, cuando se encuentren en poder de la autoridad.¹³²

Podemos concluir entonces que la resolución de un PAMA es un acto administrativo en el que la autoridad aduanera determina la situación fiscal en materia de comercio exterior de una persona, ésta debe cumplir con los requisitos de legalidad establecidos en nuestra Constitución, o sea, que debe estar fundada y motivada y provenir de autoridad competente, para que así pueda surtir plenamente todos sus efectos.

Así mismo también concluir que la autoridad competente para resolver el PAMA es la autoridad que levantó el acta de inicio del mismo, apegándonos a el Reglamento Interior del Servicio de

¹³¹ Administración General de Aduanas, *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 3-2.

¹³² Cfr. Administración General de Aduanas, *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, Op. Cit., pág. 3-2.

Administración Tributaria las autoridades que pueden iniciar el PAMA y por consiguiente resolverlo son:

ARTÍCULO	AUTORIDAD COMPETENTE	AUTORIDAD QUE SUPLE SEGÚN EL ART. 10
17	ADMINISTRADOR GENERAL DE GRANDES CONTRIBUYENTES	ADMINISTRADORES CENTRALES
23	ADMINISTRADOR GENERAL DE AUDITORÍA FISCAL FEDERAL	ADMINISTRADORES CENTRALES
25	ADMINISTRADORES LOCALES DE AUDITORÍA FISCAL FEDERAL	SUBADMINISTRADORES
29	ADMINISTRADOR GENERAL DE ADUANAS	ADMINISTRADORES CENTRALES
31	ADMINISTRADORES DE LAS ADUANAS	SUBADMINISTRADORES

Cabe mencionar que aunque el Reglamento interior del SAT en su artículo 10 establece que los administradores de aduanas pueden ser suplidos en el inicio de un PAMA por los suadministradores o los jefes de departamento, en las salas de atención a pasajeros por los jefes de sala y en las secciones aduaneras por los jefes de sección; en la práctica quien resuelve dicho procedimiento es el administrador o en su caso el suadministrador de operación aduanera, porque de lo contrario podríamos impugnar dicha resolución ya que no se realizó por una autoridad competente, pudiendo sostener esto en el criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito en la tesis VIII.2º.J/28, que a la letra dice: "...válidamente puede afirmarse que los elementos de la Policía Fiscal Federal, carecen de facultades para levantar el acta de inicio que servirá de base al procedimiento administrativo en materia aduanera, en virtud de que su proceder en ese sentido, no encuentra sustento en ningún precepto del mencionado ordenamiento legal, por lo que, de no estimarse así, equivaldría a sostener que aun empleados que realicen funciones meramente administrativas o de mantenimiento, por el solo hecho de formar parte del personal que integra la aduana, pudieran intervenir en un acto de naturaleza trascendental, como lo es la elaboración del acta de referencia".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.3 Deficiencias Operativas del PAMA.

En este punto del capítulo se transcriben algunas jurisprudencias emitidas tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito como en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, relativas al PAMA y en las cuales se marcan los lineamientos jurídicos y los criterios de los ministros y magistrados para resolver sobre algunos aspectos sustanciales del PAMA que se han venido analizando en esta investigación y que reflejan los errores, deficiencias e inexacta aplicación de la ley en las actas de inicio de PAMA, el personal acreditado para llevarlos a cabo, la inexacta aplicación de fundamentos y motivación legales en el inicio, desarrollo y resolución del PAMA.

Todo esto para conocer en que aspectos está fallando la autoridad al momento de hacer efectivos los PAMAS, que aunque se realizan conforme a la ley, se cometen deficiencias en el mismo.

Cabe mencionar que en virtud de los cambios que ha tenido la Ley Aduanera, muchas de las jurisprudencias hacen mención a los fundamentos de la ley anterior y a las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las cuales ahora son del Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, el contenido referente al tratamiento del PAMA continúa siendo el mismo.

Así mismo es importante señalar que los criterios señalados como postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su mayoría han sido emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito; aunque los hemos enunciado así ya que al pertenecer ambas instancias al Poder Judicial de nuestra nación la jerarquía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obvia.

4.3.1 Postura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ROJO OPERATIVO EN MATERIA ADUANERA.
INCONSTITUCIONALIDAD DEL.

La orden verbal emitida por la autoridad administrativa, en virtud del llamado "rojo operativo", consistente en la detención de la mercancía amparada en el pedimento de importación respectivo, es inconstitucional en sí misma al no constar en mandamiento escrito, ni estar fundada y motivada, de ahí que la violación sea directa al artículo 16 constitucional y proceda el juicio de garantías en forma inmediata sin necesidad de agotarse el procedimiento administrativo que señala la autoridad recurrente.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO CIRCUITO.

XIX.2o.2 A

Amparo en revisión 140/95. Jorge Alberto Pineda Bazaldúa. 16 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Rubén González Zamora.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Octubre de 1995. Tesis: XIX.2o.2 A Página: 626. Tesis Aislada.

INCONFORMIDAD. EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LA CONCESIÓN DE AMPARO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

El debido cumplimiento a una ejecutoria de amparo, que ha otorgado la protección federal por violación a la garantía de audiencia en el procedimiento administrativo en materia aduanera,

respecto del vehículo propiedad de la quejosa, consiste en que la autoridad responsable debe dejar sin efectos todo lo actuado desde el acta de inicio de tal procedimiento, restituyéndole la posesión del automóvil, en tanto que la privación de la posesión, a través del embargo precautorio, se declaró inconstitucional y, en su caso, podrá iniciar el procedimiento correspondiente. Por tanto, la sola notificación del inicio de un nuevo procedimiento, apoyado en el acta que formó parte del que fue declarado inconstitucional, sin haberse restituido la posesión del bien, no puede considerarse suficiente para estimar cumplida la ejecutoria correspondiente.

2a. LXXIV/97

Inconformidad 18/97. Tomás Mata Armendáriz. 12 de febrero de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Ángel Máttar Oliva.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo V, Junio de 1997. Tesis: 2a. LXXIV/97 Página: 255. Tesis Aislada.

POLICÍAS FISCALES. CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEVANTAR ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.

Si bien es verdad que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y dos, se dio a conocer el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual, en su artículo 77, se consignaban las facultades que correspondían a la Policía Fiscal Federal, entre las que se encontraban, la de poner en conocimiento de la Administración Fiscal Federal los resultados de sus actuaciones y la de procurar el cumplimiento estricto de la legislación aduanera, no menos cierto es, que mediante decreto de veinticinco de enero de mil novecientos noventa y tres se hubieran consignado en una diversa disposición del reglamento aludido; por

tanto, tomando en consideración que el artículo 114, apartado A, fracción VIII, del propio ordenamiento legal, expresamente concede facultades al administrador de la aduana para sustanciar y resolver el procedimiento relacionado con la determinación provisional a que se refiere la Ley Aduanera, y que en el inciso c) de la fracción IX del mismo precepto, se establece que cada aduana estará a cargo de un administrador del que dependerán un subadministrador general, los subadministradores A, B y C, el jefe de la Policía Fiscal Federal de la aduana y el personal que las necesidades del servicio requiera, asimismo, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 del citado reglamento, el administrador será suplido en sus ausencias por los subadministradores; en consecuencia, ante la ausencia del administrador de la aduana, las facultades que a éste concede la ley, únicamente podrá ejercerlas el subadministrador que autorice para que lo supla, no así el jefe de la Policía Fiscal Federal o el resto del personal que las necesidades del servicio aduanero requiera, razones estas por las que válidamente puede afirmarse que los elementos de la Policía Fiscal Federal, carecen de facultades para levantar el acta de inicio que servirá de base al procedimiento administrativo en materia aduanera, en virtud de que su proceder en ese sentido, no encuentra sustento en ningún precepto del mencionado ordenamiento legal, por lo que, de no estimarse así, equivaldría a sostener que aun empleados que realicen funciones meramente administrativas o de mantenimiento, por el solo hecho de formar parte del personal que integra la aduana, pudieran intervenir en un acto de naturaleza trascendental, como lo es la elaboración del acta de referencia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

VIII.2o. J/28

Revisión fiscal 686/97.-Administrador Local Jurídico de Ingresos Número 15, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público.-21 de noviembre de 1997.-Unanimidad de votos.-Ponente: Elías Álvarez Torres.-Secretaría: Leticia R. Celis Saucedo.

Revisión fiscal 439/98.-Subadministrador de lo Contencioso 1, en ausencia del Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público.-22 de enero de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Elías H. Banda Aguilar.-Secretaria: Elda Mericia Franco Mariscal.

Revisión fiscal 537/98.-Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Chihuahua.-28 de enero de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón.-Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 561/98.-Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y autoridad demandada.-25 de febrero de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón.-Secretaria: Laura Julia Villarreal Martínez.

Revisión fiscal 628/98.-Administrador Local Jurídico de Ingresos de Torreón, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Presidente del Servicio de Administración Tributaria y de las autoridades demandadas.-25 de marzo de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón.-Secretario: Humberto de Jesús Siller Arras.

Nota: El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a que se refiere esta tesis, fue abrogado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo IX, Junio de 1999. Tesis: VIII.2o. J/28 Página: 902. Tesis de Jurisprudencia.

ÓRDENES DE VERIFICACIÓN EN MATERIA ADUANERA. REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE LAS PRACTICAN.

Si bien el artículo 44 fracción III del Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento de las visitas domiciliarias y no el procedimiento administrativo en materia aduanera; sin embargo, se debe estimar que sí es aplicable a las autoridades que en términos del artículo 150 de la Ley Aduanera practican las órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito por tratarse de un acto de molestia para el gobernado, de igual entidad que la de una visita domiciliaria. Por tanto, de acuerdo al principio general de derecho que rige, donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, el contribuyente tiene derecho a cerciorarse plenamente de que se encuentra frente a personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tienen facultades para practicar la revisión de su vehículo, siendo por ello importante el satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación; requisito que sólo puede constatarse si su cumplimiento queda circunstanciado en el acta, es decir, hacer constar en las actas respectivas el cargo del personal actuante, fecha de las credenciales, precisando su vigencia, quién expide las mismas e indicar no sólo el órgano, sino su titular y la norma que le da competencia para emitir dichas identificaciones, así como todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y la representación con la que se ostentan; elementos con los que el visitado puede tener plenamente conocimiento de la personalidad de los visitantes y protegerse de posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 242/99.-Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de ingresos de Puebla.-29 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Jaime Raúl Oropeza García.-Secretario: Clemente Delgado Salgado.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XII, Julio del 2000. Tesis: VI.A.74 A Página: 798. Tesis de Jurisprudencia.

CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS E IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA ADUANERA. SU DETERMINACIÓN FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES RESULTA NULA (ARTÍCULO 153 DE LA LEY ADUANERA).

De conformidad con el artículo 153 de la Ley Aduanera, una vez agotado el procedimiento administrativo en materia aduanera, la autoridad debe dictar la resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses a partir de la fecha del acta de inicio de dicho procedimiento; de ahí que si la resolución administrativa que determina las contribuciones y cuotas compensatorias e impone sanciones se dicta fuera de ese lapso, transgrede dicho precepto legal, actualizándose dicha causal de nulidad prevista en la fracción IV del precepto 238 del Código Fiscal de la Federación, sin que sea válido el argumento en el sentido de que el aludido numeral 153 constituye una norma imperfecta porque en ella no se establece sanción alguna, si no se dicta dentro del referido plazo, ya que conforme a este criterio se deja al total albedrío de la autoridad dictarla cuando mejor le parezca, conculcándose con ello la garantía constitucional tutelada por el dispositivo 16 de la Carta Magna, al imponerle un gravamen al particular contribuyente no sólo sin fundamento legal, sino en contra del texto expreso de la ley.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo directo 536/2000. ASTEC América de México, S. A. de C. V. 30 de noviembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Martínez Aragón. Secretario: José Ávalos Cota.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Epoca: Novena Epoca. Tomo XV, Febrero del 2002. Tesis: XV.2o.22 A Página: 785. Tesis Aislada.

4.3.2 Postura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. ESTÁ REGIDO POR EL PRINCIPIO DE PRECLUSIÓN PROCESAL.

Si bien es cierto, que ningún dispositivo legal de la Ley Aduanera señala que el contribuyente pierde su derecho para acreditar su dicho y desvirtuar las irregularidades consideradas por la autoridad administrativa, también lo es, que el artículo 121 de la ley de la materia vigente en 1993, alude a un plazo de diez días improrrogables para ofrecer pruebas y alegatos que convengan al derecho del interesado; de donde se tiene que el procedimiento administrativo seguido en materia aduanera está regido por el principio de preclusión procesal, conforme al cual, una vez que se extinguen los plazos concedidos por la ley para realizar un acto, fenece la oportunidad para ello, puesto que con base en dicho principio todo acto combatido ante la autoridad administrativa debe analizarse con base en las pruebas oportunamente ofrecidas y admitidas en el momento procesal oportuno.

Precedentes: Juicio No. 446/94. Sentencia del 10 de Abril de 1995, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora.- Ma. De los Angeles Garrido Bello.

Rubro: Tribunal Fiscal de la Federación. Sala Regional del Sureste. 4101. Aduanal, RTFF 3ª. Época, Año VIII, No. 91, Julio 1995, página 37.

Aunque esta jurisprudencia no hace referencia al artículo actual de la Ley Aduanera, es aplicable, toda vez que está regulando la situación del plazo para presentar pruebas en el PAMA, situación que continúa operando en la actualidad bajo el artículo 153 de la ley en cita.

AGENTES ADUANALES. LAS NOTIFICACIONES QUE SE LE PRACTIQUEN CON MOTIVO DE ACTOS AJENOS AL DESPACHO DE MERCANCÍAS SON ILEGALES.-

No puede estimarse que el agente aduanal que interviene en el despacho de mercancías, por esta circunstancia, se encuentra legitimado para actuar en representación del particular que contrató sus servicios, en todo tipo de actos o procedimientos que tengan relación con la mercancía en cuestión, pues en términos de los artículos 26 y 5º de la Ley Aduanera, su representación se limita exclusivamente al despacho aduanero, por lo que las resoluciones recaídas al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, así como su notificación, deberán entenderse con el representante legal del interesado, sin que el agente aduanal tenga para estos efectos tal calidad.

Precedentes: Juicio Atrayente 232/91/21/91-V. Resuelto en sesión de 7 de diciembre de 1995, por mayoría de cinco votos. Magistrada Ponente: Jorge A. García Cáceres.

Rubro: Tribunal Fiscal de la Federación. Sala Regional del Sureste. 1401. Aduanal, RTFF 3ª. Época, Año II, No. 22, Octubre de 1989, pág. 12.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA. AUTORIDAD COMPETENTE PARA INICIARLO.-

Conforme a lo previsto por el artículo 121 de la Ley Aduanera, en concordancia con el artículo 170 de su Reglamento, se desprende que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se inicia con el levantamiento del acta de secuestro de mercancía, en la que se asienta fecha, hora, lugar y circunstancias en que fueron descubiertas. Además, se señala a la autoridad competente para iniciar el procedimiento, es aquella que levanta dicha acta, correspondiéndole al titular de la administración de esa aduana fronteriza, precisamente, el trámite.

Precedentes: Revisión No. 2493/87. Resuelta en sesión de 1 de octubre de 1995, por mayoría de cuatro votos Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.

Rubro: Tribunal Fiscal de la Federación. Sala Regional del Sureste. 4101. Aduanal, RTFF 3ª. Época, Año VI, No. 70, Octubre de 1995, pág. 23.

ADUANAS.- RECONOCIMIENTO ADUANERO DERIVADO DEL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA.-

De acuerdo a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 29, de la Ley Aduanera, en el caso de importaciones, una vez presentado el pedimento y efectuado el pago de las contribuciones determinadas por el interesado, se presentan las mercancías y se activa el mecanismo de selección aleatoria de cuyo resultado depende si se practica o no el reconocimiento aduanero de éstas, por lo que si en el caso el demandante niega que en forma previa al reconocimiento se le hubiere dado la oportunidad de accionar el mencionado mecanismo, en términos de lo dispuesto por los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, le correspondía a las autoridades probarlo, al asentarse en el acta en la que obran las irregularidades detectadas en el reconocimiento, y al no hacerlo, procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, al estar viciada de origen, sin que sean susceptibles de subsanarse dichos vicios. (7)

Recurso de Apelación No. 100(A)-I-1249/96/415/95.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 31 de marzo de 1998, por mayoría de 3 votos a favor, 1 con los resolutivos y 1 en contra.- Magistrada Ponente: Alma Peralta Di Gregorio.- Secretaria: Lic. Rosalba B. Romero Núñez.

(Tesis aprobada en sesión privada de 30 de abril de 1998)

OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR EL PLAZO DE LOS DIEZ DÍAS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY ADUANERA PARA EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.- NO EXISTE CUANDO EN EL ACTA DE HECHOS SE HACEN CONSTAR CONDUCTAS DE HACER O NO HACER QUE DAN LUGAR A SANCIONES DE FORMA.-

El artículo 152 de la Ley Aduanera, y en el cual se pretende apoyar tal obligación, no resulta aplicable al caso, ya que éste establece que cuando con motivo del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento, de la verificación de mercancías en transporte, del ejercicio de las facultades de comprobación en que proceda la determinación de contribuciones o cuotas compensatorias omitidas y no sea aplicable el artículo 151 de la ley (casos en que las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de mercancías y de los medios de transporte) las autoridades aduaneras procederán a su determinación sin necesidad de substanciar el procedimiento establecido en el artículo 150 de la Ley Aduanera (formalidades que deben seguirse cuando se embarguen precautoriamente mercancías de procedencia extranjera, así como las formalidades que habrán de llevarse a cabo para el levantamiento del acta de inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera) debiendo para tales efectos notificar el acta en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que implique la omisión de contribuciones o cuotas compensatorias, constatándose que ciertamente el procedimiento establecido en el artículo 152 antes referido es únicamente cuando en el ejercicio de los actos ahí contenidos se descubran ciertas irregularidades que den lugar a la determinación de contribuciones o cuotas compensatorias, sin que se desprenda de su contenido que el referido procedimiento habrá de seguirse cuando con motivo de los citados actos de comprobación se descubran conductas que den lugar a la imposición de sanciones de forma, actuación

perfectamente regulada en los artículos 43 y 46 de la Ley Aduanera y en los cuales se fundó la autoridad para el levantamiento del acta de hechos, concluyéndose en consecuencia, que al no ser aplicable el dispositivo legal en cita, al no determinarse contribuciones ni cuotas compensatorias, la autoridad no se encontraba obligada a otorgarle el plazo de los diez días que en el mismo se establece, sin que con ello se desprenda que se lesiona su derecho de defensa, en razón de que la autoridad mediante una resolución debidamente fundada y motivada le da a conocer la irregularidad que conoció con motivo del ejercicio de sus facultades de comprobación, en contra de la cual, así como del acta de referencia, se encuentra en aptitud de manifestar lo que a su derecho convenga, ejerciendo en su momento los medios de defensa que considere procedentes. (2)

Juicio No. 2351/97.- Sentencia de 14 de mayo de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Carlos Miguel Moreno Encinas.- Secretario: Lic. Ricardo Moreno Millanes.

Instancia: Primera Sala Regional Noreste. (Cd. Obregón). Fuente: R.T.F.F. Año I. No. 2. Septiembre 1998. Epoca: Cuarta. Tesis: IV-TASR-VII-6. Página: 304.

VALOR DE MERCANCÍAS. OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD ADUANERA DE FUNDARLO Y MOTIVARLO DEBIDAMENTE CUANDO EL DETERMINADO EN LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA, COTIZACIÓN Y AVALÚO ES SUPERIOR AL MANIFESTADO EN LA DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA (FACTURAS) POR LA QUE SE ACREDITÓ LA LEGAL IMPORTACIÓN DE LA MERCANCÍA.-

La autoridad aduanera está obligada a fundamentar y motivar debidamente en la resolución por la que determina la situación fiscal en materia de comercio exterior del contribuyente revisado, la clasificación arancelaria, cotización y avalúo, respecto de mercancías que embargue precautoriamente con motivo del inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando el valor determinado a través de dicha clasificación arancelaria, cotización y

avalúo, sea superior al valor de las mercancías manifestado en la documentación comprobatoria (facturas) mediante las cuales la actora acreditó la legal importación, tenencia y/o estancia de las mismas en el País, pues al asignarles un valor superior, la autoridad estaba obligada a precisar en forma fundada y motivada, las razones por las cuales no tomó en cuenta el valor manifestado en las facturas, no obstante haberles otorgado valor probatorio pleno para acreditar la legal importación de las mercancías que amparan, ilegalidad que provoca se deje al particular en estado de indefensión, máxime que el valor comercial de las mercancías constituye la base para la imposición de sanciones por la comisión de infracciones en materia de incumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias, de conformidad con lo previsto en los artículos 176 fracción II de relación con el 178 fracción IV de la Ley Aduanera. (17)

Juicio No. 351/98.- Sentencia de 31 de agosto de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Carlos Miguel Moreno Encinas.- Secretario: Lic. Manuel Gustavo Anguiano Germán.

Instancia: Primera Sala Regional Noreste. (Cd. Obregón). Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 6. Enero 1999. Epoca: Cuarta. Tesis: IV-TASR-VII-56. Página: 241.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.-

Si durante el procedimiento llevado a cabo por la autoridad fiscalizadora para efecto de comprobar la legal estancia y tenencia en el país de mercancías de procedencia extranjera, el contribuyente visitado exhibe la factura de las mismas indicando que no se trata de ventas de primera mano, por lo que no tiene que cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 29-A, fracción VII, del Código Fiscal de la Federación, que establece que los comprobantes fiscales deben de contener el número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, siendo además

que en la propia factura se indica precisamente que no se trata de mercancías de importación de primera mano, en tal caso corresponde a la autoridad la carga de la prueba para demostrar lo contrario, es decir, que sí se trataba de ventas de primera mano y que el actor había infringido lo dispuesto por el dispositivo legal antes invocado, de no hacerlo así, se presume la legalidad de la factura y de las mercancías que ampara la misma. (18)

Juicio No. 698/98.- Sentencia de 31 de agosto de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Gamaliel Olivares Juárez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Encinas Valdez.

Instancia: Primera Sala Regional Noreste. (Cd. Obregón). Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 6. Enero 1999. Epoca: Cuarta. Tesis: IV-TASR-VII-57. Página: 247.

ACTA DE INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.- RESULTA ILEGAL SI SE OMITIÓ ALGUNO DE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA.-

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Aduanera, las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio del procedimiento administrativo en la que se debe hacer constar: 1.- La identificación de la autoridad que practica la diligencia; 2.- Los hechos y circunstancias que motivan el inicio del procedimiento; 3.- La descripción, naturaleza y demás características de las mercancías y 4.- La toma de muestras de las mercancías y otros elementos probatorios para dictar la resolución correspondiente. Por tanto, si al desahogarse una visita domiciliar se encuentra mercancía de procedencia extranjera cuya legal tenencia no se acredita y se da a conocer al visitado el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, pero en dicha acta no se contiene la descripción, naturaleza y demás características de la mercancía embargada, no se cumple con uno de los requisitos que establece el artículo 150 de referencia, consecuentemente, esa actuación deviene ilegal, lo que

es motivo suficiente para declarar la nulidad de la resolución que se apoya en la misma. (25)

Juicio No. 1334/97.- Sentencia de 14 de agosto de 1998, aprobada por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Marina Zaragoza de Razo.- Secretaria: Lic. Guillermina Ruiz Bohórquez.

Instancia: Sala Regional Sureste (Oaxaca). Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 6. Enero 1999. Epoca: Cuarta Epoca. Tesis: IV-TASR-XV-64 Página: 281.

MERCANCIAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA.- DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA TRATÁNDOSE DE VENTAS DE PRIMERA MANO.-

El artículo 146 de la Ley Aduanera establece con qué documentos se puede amparar la mercancía de procedencia extranjera, indicando en su fracción III que puede serlo la factura expedida por empresario establecido e inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, la cual deberá reunir los requisitos que señale el Código Fiscal de la Federación. Por su parte, el artículo 29-A del referido cuerpo de leyes en su fracción VII indica que tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación, el comprobante fiscal debe contener el número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación; por tanto, es suficiente que el actor exhiba la factura con los requisitos citados para acreditar la legalidad de la mercancía importada, resultando infundado el alegato de la representación fiscal en el sentido de que en el pedimento de importación que exhibe el demandante no se especifican las características de las mercancías materia del procedimiento administrativo en materia aduanera, pues resulta suficiente que la factura de los bienes reúna los requisitos del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, incluyendo por supuesto el número y fecha del pedimento de importación y la aduana por la que ingresó al país la mercancía, pues en el caso se trata de ventas de primera mano; en tales

condiciones resulta procedente declarar la nulidad del acto combatido, pues la demandante acredita la legal importación y tenencia de la mercancía que ampara la factura analizada. (17)

Juicio No. 1808/98.- Sentencia de 11 de febrero de 1999.- por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Gamaliel Olivares Juárez.- Secretario: Lic. Juan Carlos Encinas Valdez.

Instancia: Primera Sala Regional Noreste. (Cd. Obregón). Fuente: R.T.F.F. Año II. No. 12. Julio 1999. Epoca: Cuarta. Tesis: IV-TASR-VII-142. Página: 275.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.- LEVANTAMIENTO DE ACTAS SIMULTÁNEAS EN EL.-

Cuando se levanta el acta de inicio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera a un contribuyente, y al mismo tiempo se lleva a cabo una actuación en otra acta de inicio de un procedimiento diverso, en relación a otro contribuyente, y en ambas actúa el Administrador de la Aduana, y los testigos de asistencia son los mismos, ello debe considerarse violatorio de la garantía de audiencia, porque no es lógico ni jurídico que simultáneamente el personal actuante hubiese podido dar fe paralelamente de los hechos materia de los dos procedimientos, ni otorgar al particular afectado la oportunidad de intervenir adecuadamente. Esto es así ya que la garantía de audiencia en el levantamiento del acta de inicio del Procedimiento de Investigación en Materia Aduanera, consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de estructurar su defensa en dos aspectos esenciales: 1. La posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa, y 2. Producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Estos dos aspectos suponen, naturalmente, la necesidad de que el personal actuante de la Aduana y los testigos de asistencia estén presentes en todo

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

momento en el desarrollo de la diligencia correspondiente, para dar fe de los hechos que se asientan, y de las distintas manifestaciones jurídicas que se vierten, por lo que si se demuestra que al momento de levantar un acta de esta clase, al mismo tiempo se estaba desarrollando una diligencia análoga en un acta relativa a un procedimiento administrativo respecto de otro contribuyente, se configura una violación trascendente porque se constata que el personal de la Aduana y los testigos pretendieron dar fe de actuaciones simultáneas, a propósito de contribuyentes distintos, lo cual no resulta factible porque no es lógico ni posible que el personal actuante estuviese presente al mismo tiempo en dos diligencias totalmente diversas, y por causantes distintos. (11)

Juicio No. 2368/98-02-01-2/99-S2-08-04.- Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 28 de octubre de 1999, Magistrado Ponente: Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario: Lic. Enrique Orozco Moles.

Instancia: Segunda Sección. Fuente: R.T.F.J.F.A. Año I. No. 8. Agosto 2001. Epoca: Quinta Epoca. Tesis: V-TA-2aS-11. Página: 270.

A continuación se presentan dos cuadros que muestran lo señalado anteriormente.

PÓSTURA DE NUESTROS TRIBUNALES JUDICIALES	OBSERVACIONES
LOS POLICÍAS FISCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEVANTAR ACTA DE INICIO DE PAMA	Estamos de acuerdo con este criterio ya que el reglamento interior del SAT no faculta a la policía fiscal para el levantamiento de actas de PAMA, aunque en la práctica se ha llegado a presentar, sobre todo en las salas de pasajeros.
REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LAS AUTORIDADES QUE PRACTICAN LAS ORDENES DE VERIFICACIÓN	Esta tesis establece que las autoridades que practiquen la verificación de vehículos de procedencia extranjera deben de identificarse como marca la ley; con lo cual estamos de acuerdo.

	<p>La autoridad que actúa siempre debe identificarse con el gafete expedido por el SAT y que contenga el cargo, el nombre, la fotografía, firma, fecha, vigencia, dependencia a la que pertenece, quien expide, firma de quien expide; todo debe quedar asentado en el acta que proceda, para que el particular pueda defenderse de ser necesario</p>
<p>NULIDAD DE LAS DETERMINACIONES DE CONTRIBUCIONES, CUOTAS COMPENSATORIAS E IMPOSICIÓN DE SANCIONES FUERA DEL PLAZO DE CUATRO MESES</p>	<p>Estamos de acuerdo con esta tesis que respeta lo establecido en el artículo 153 de la Ley Aduanera el cual establece que agotado el PAMA se debe dictar resolución en un plazo que no exceda el término de cuatro meses y determina que si no se respeta dicho término la resolución será nula; aunque en la práctica nos encontramos casos en que la autoridad aduanera no dicta dicha resolución en el término de cuatro meses y se toman hasta cinco años para emitirla, esto respaldado en el artículo 67, fracción III del Código Fiscal de la Federación que indica, que las facultades fiscales para determinar contribuciones omitidas y sus accesorios, así como para imponer sanciones por infracciones a dichas disposiciones, se extinguen en el plazo de cinco años.</p>

<p>POSTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA</p>	<p>OBSERVACIONES</p>
<p>NOTIFICACIONES A AGENTES ADUANALES DE ACTOS AJENOS AL DESPACHO DE MERCANCIAS SON ILEGALES.</p>	<p>Este criterio establece que las notificaciones de resoluciones recaídas al PAMA deben entenderse con el representante legal y no con el agente aduanal, si no serán ilegales, ya que este sólo está legitimado para el despacho de mercancías; criterio que no apoya la Ley Aduanera en sus artículo 41 que establece que los agentes aduanales y los apoderados aduanales son representantes legales en lo referente al PAMA con lo cual estamos de acuerdo, ya que la autoridad aduanera con quien se entiende cuando realiza el embargo precautorio y levanta el acta de inicio del PAMA es con el agente o el apoderado aduanal y no con el representante o apoderado legal, ya que estos son los que realizan el despacho de las mercancías y la propia Ley Aduanera en su artículo 150 establece que la</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>autoridad que levante el acta respectiva deberá entregar al interesado en ese mismo acto, copia del acta de inicio del procedimiento, momento en el cual se considerará notificado.</p>
AUTORIDAD COMPETENTE PARA INICIAR EL PAMA.	<p>Este criterio establece que la autoridad competente para iniciar un PAMA es el administrador de la aduana, por su parte la Ley Aduanera en su artículo 150 establece "las autoridades aduaneras levantarán el acta de inicio", y en su artículo 151 establece "las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio...", sin embargo no mencionan cuáles de todas las autoridades aduaneras son las competentes para llevar a cabo éstos actos en el PAMA, por lo que tenemos que avocarnos al Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria al artículo 17 que establece que es competente Administración General de Grandes Contribuyentes, el artículo 23 establece competencia para la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, el artículo 25 da competencia a las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal Federal, el artículo 29 que establece que es competente la Administración General de Aduanas, y el artículo 31 establece que también tienen competencia los administradores de aduanas; por lo que estamos de acuerdo con lo establecido por la Ley.</p>
RECONOCIMIENTO ADUANERO DERIVADO DEL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIO.	<p>Esta tesis establece que para que se lleve a cabo el reconocimiento aduanero o el segundo reconocimiento de las mercancías previamente debe de activarse el mecanismo de selección aleatorio de no ser así se procede a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución del PAMA por estar viciada de origen, sin que se puedan subsanar dichos vicios; coincidimos con este criterio ya que si no se da la oportunidad al importador de activar dicho mecanismo se está violando el artículo 43 de la Ley Aduanera y condenando a la mercancía a la revisión y aunque de dicha revisión se derive la detección de irregularidades por las que proceda embargo precautorio y se proceda al PAMA, este esta será ilegal y por lo tanto nulo y la autoridad no podrá subsanar los vicios y reponer el procedimiento.</p>
OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR EL PLAZO DE DIEZ DÍAS ESTABLECIDO EN LA LEY ADUANERA PARA EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.	<p>Este criterio refuerza lo establecido en el artículo 150 de la ley Aduanera sobre el plazo diez días para ofrecer pruebas y alegatos en el PAMA, criterio con el que estamos de acuerdo y que generalmente la autoridad aduanera respeta.</p>
OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD ADUANERA DE FUNDAR Y MOTIVAR EL VALOR DE LA MERCANCÍA CUANDO EL DETERMINADO EN LA CLASIFICACIÓN ARANCELARIA, COTIZACIÓN Y AVALÚO ES SUPERIOR AL MANIFESTADO EN LA FACTURA POR LA QUE SE ACREDITÓ LA LEGAL IMPORTACIÓN DE LA MERCANCÍA.	<p>Esta tesis establece que la autoridad aduanera debe fundar y motivar la resolución en la que determina la situación fiscal en materia de comercio exterior, la clasificación arancelaria, cotización y avalúo de las mercancías que se embarguen precautoriamente con motivo de un PAMA, cuando el valor determinado a través de dicha clasificación arancelaria, cotización y avalúo, sea superior al valor de las mercancías manifestado en la factura; este criterio encuentra su fundamento en nuestra Constitución al establecer esta que todo acto de</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>autoridad debe estar fundado y motivado; con lo que estamos de acuerdo, ya que si la autoridad establece un valor mayor al valor comercial amparado por la factura a dichas mercancías, sin fundar ni motivar su resolución deja en estado de indefensión al particular y sobre todo lo condena a pagar una cantidad mayor de dinero ya que el valor de la mercancía es la base para imponer las sanciones por la comisión de infracciones a la Ley Aduanera.</p>
<p>EL ACTA DE INICIO DE PAMA RESULTA ILEGAL SI SE OMITIÓ ALGUNO DE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA.</p>	<p>Este criterio establece la ilegalidad para cualquier acta de inicio de PAMA que omita alguno de los requisitos establecidos en el artículo 150 de la Ley Aduanera, con lo que estamos de acuerdo, aunque podemos mencionar que en la práctica el error en el que más incurren las autoridades aduaneras es el de no identificarse correctamente.</p>
<p>DOCUMENTACIÓN COMPROBATORIA DE MERCANCIAS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA, CUANDO SON VENTAS DE PRIMERA MANO.</p>	<p>Este criterio establece que cuando se trata de ventas de primera mano es suficiente que el particular exhiba la factura que contenga el número y la fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, para acreditar la legalidad de la mercancía importada; estamos de acuerdo con este criterio que respeta lo establecido en el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación; aunque en la práctica cuando se trata de venta de primera mano algunas autoridades inician el PAMA por que la factura no contiene las características de la mercancía que ampara, lo cual es improcedente ya que mientras que la factura contengan los datos establecidos en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 29-A, se acredita la legal estancia y tenencia de la mercancía en el territorio nacional por lo que el PAMA iniciado resulta nulo.</p>
<p>LEVANTAMIENTO DE ACTAS SIMULTÁNEAS DE PAMA.</p>	<p>Aunque la Ley Aduanera no prohíbe el supuesto de levantamiento de actas de PAMA simultáneas a diferentes contribuyentes o las actuaciones simultáneas que derivan de dicho procedimiento por la misma autoridad y con los mismos testigos, como lo establece este criterio estos supuestos son violatorios de la garantía de audiencia por que no es lógico ni jurídico que el personal actuante pueda dar fe paralelamente de los hechos materia de dos procedimientos diferentes, ni otorgar a los particulares afectados la oportunidad de intervenir y defenderse adecuadamente; criterio con el que estamos totalmente de acuerdo, porque si se comprueba que al momento de levantar un acta de PAMA, al mismo tiempo se desarrolló una diligencia de la misma clase en un procedimiento respecto de otro contribuyente, se configura una violación importante porque se constata que la autoridad aduanera y los testigos pretendieron dar fe de hechos en los que no pudieron estar presentes al mismo tiempo.</p>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El siguiente cuadro muestra algunos de los problemas más comunes que se presentan en el PAMA y la disposición que violan.

PROBLEMÁTICA	DISPOSICIÓN QUE VIOLENTA	COMENTARIO
INCORRECTA O FALTA DE IDENTIFICACIÓN DE LA AUTORIDAD QUE LEVANTA EL ACTA DE INICIO DE PAMA	ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA	Es muy común en la práctica que la autoridad que realiza el acta de inicio del PAMA no se identifique o lo haga incorrectamente, la forma correcta de identificarse es mostrando el gafete expedido por el SAT, el cual debe contener nombre, cargo, fotografía, firma, unidad a la que está adscrito, año en que es válido y firmado por el superior jerárquico.
OMISIÓN DE REQUISITOS LEGALES EN EL ACTA DE INICIO DE PAMA	ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA	La omisión de uno de los requisitos establecidos en el artículo 150 de la Ley Aduanera en el acta de inicio de PAMA, convierte a ésta en ilegal.
AUTORIDAD INCOMPETENTE PARA INICIAR EL PAMA.	REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	A menudo se presentan casos de Policías Fiscales que quieren levantar acta de inicio de PAMA, sobre todo en las salas de pasajeros en los aeropuertos de nuestro país, aunque el Reglamento Interior del SAT no los faculte.
RECONOCIMIENTO ADUANERO QUE NO ES DERIVADO DEL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA	ARTÍCULO 43 DE LA LEY ADUANERA	Cualquier reconocimiento que no sea solicitado por el contribuyente y sea efectuado por una autoridad aduanera debe ser consecuencia de la activación del mecanismo de selección aleatoria, de no ser así es ilegal.
ACTAS DE INICIO DE PAMA REALIZADAS SIMULTÁNEAMENTE POR LA MISMA AUTORIDAD Y CON LOS MISMOS TESTIGOS A DIFERENTES CONTRIBUYENTES.	ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL	Las actas de inicio de PAMA que son realizadas simultáneamente por una misma autoridad y con los mismos testigos pero a contribuyentes diferentes, son violatorias de la garantía de audiencia por que no es lógico y jurídico que la autoridad y los

FALLA DE ORIGEN

		<p>Jurídico que la autoridad y los testigos que actúan hayan podido dar fe de los hechos materia de los dos procedimientos paralelamente y menos que hayan estado presentes en las dos diligencias al mismo tiempo.</p>
<p>NO SE PROPORCIONA EL PLAZO DE DIEZ DÍAS ESTABLECIDO EN LA LEY ADUANERA PARA EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.</p>	<p>ARTÍCULO 150 DE LA LEY ADUANERA Y 16 CONSTITUCIONAL</p>	<p>Cuando la autoridad aduanera no respeta este plazo deja en total estado de indefensión al particular, por lo cual procede de inmediato el Juicio de Amparo.</p>

Como podemos observar aunque es importante la vigilancia de la entrada y salida de mercancías a nuestro país por parte de la autoridad aduanera también es importante salvaguardar los derechos de los particulares, por lo que el PAMA debe apegarse estrictamente a lo establecido en la norma.

4.4 El recurso de revocación en materia aduanera.

En principio podemos afirmar que todas las autoridades tienen el deber de basar sus actos en el principio de legalidad, es decir, deben estar autorizados por ley; si no es así, violan las garantías de los individuos a los que van dirigidos dichos actos.

Por lo que para dar cumplimiento al principio de legalidad impuesto a las autoridades, se han establecido en las leyes medios de defensa

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a los que puede recurrir la persona en el caso de que sean violados sus derechos por la autoridad.

A estos medios de protección de los particulares que sirven como defensa de sus derechos violados por las autoridades administrativas, se les llama recursos administrativos.

Los mecanismos de defensa que tiene el contribuyente para atacar las resoluciones desfavorables que dicte la autoridad aduanera en su contra son: el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de amparo, según lo marca el siguiente cuadro.

El maestro Gabino Fraga define al recurso administrativo como el medio legal que tiene un 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, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.¹³³

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano conceptúa el recurso de revocación como "el recurso que procede contra autos y decretos no apelables, con el objeto que sea rescindida la resolución judicial contenida en el documento impugnado".¹³⁴

Así tenemos que la Ley Aduanera en su artículo 203 dispone que en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras, procede el recurso de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación y la interposición de este medio de defensa es optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹³³ Cfr. FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*, Op. Cit. pág. 463.

¹³⁴ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo P-Z, Op. Cit. pág. 2856.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 117 establece los casos en que procede el recurso, los cuales a continuación se indican:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.
- c) Dicten las autoridades aduaneras.
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 del mismo Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

- a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 del citado Código.
- b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.
- c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.
- d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.

De igual manera el artículo 124 del mismo ordenamiento establece los casos de improcedencia de dicho recurso, los cuales son:

- I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.
- III.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.
- V.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 del mismo Código.
- VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.
- VIII.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- IX.- Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

El recurso se presentará cuando el particular sea afectado por una resolución de la autoridad aduanera que no le sea favorable total o

parcialmente y en la cual se determine las contribuciones y cuotas compensatorias omitidas imponiendo las sanciones correspondientes. El escrito de interposición del recurso se presentará ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación.

Dicho escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

El plazo de interposición del recurso de revocación se suspenderá hasta por un año en los siguientes casos:

a) Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión.

b) Si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

c) En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial.

La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del ausente, siendo

en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.¹³⁵

Los requisitos que debe reunir el recurso de revocación los establece el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 18 y 122., los cuales son:

I.- Constar por escrito.

II.- El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho Registro.

III.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

IV.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

V.- La resolución o el acto que se impugna.

VI.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

VII.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

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

¹³⁵ Cfr. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Artículo 121.

hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, se hará mediante escritura pública, mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales, notario o fedatario público o, mediante la constancia de inscripción en el registro de representantes legales que lleve la autoridad fiscal.

Así mismo, los documentos que se deberán anexar al escrito en que se interponga el recurso son:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 del Código Fiscal de la Federación.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- 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 negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos anteriormente descritos podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y, tratándose de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.¹³⁶

En este recurso, como ya se ha mencionado anteriormente, si las pruebas no se presentan junto con el escrito de interposición del mismo, durante su desarrollo se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesional de la autoridad mediante absolución de posiciones.

En el caso de pruebas supervinientes, podrán presentarse siempre que no se haya dictado resolución del recurso.

Harán prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como

¹³⁶ Cf. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Artículo 123

los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de los particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se confirma el acto impugnado.¹³⁷

La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto.

Así mismo, la autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresará con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.¹³⁸

¹³⁷ Administración General de Aduanas, *Manual de Autoestudio del Procelimiento Administrativo en Materia Aduanera*. Op. Cit., pág. 3-6, 3-7.

¹³⁸ Cfr. Código Fiscal de la Federación, Artículo 132.

Los efectos que produce la resolución de un recurso de revocación los establece el artículo 133 del multicitado Código, que son:

- I.- Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II.- Confirmar el acto impugnado.
- III.- Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV.- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- V.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, contados a partir de la fecha en que dicha resolución se encuentre firme, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 del mismo Código.

En el caso en que se impugne un Procedimiento Administrativo en Materia aduanera la autoridad que conocerá del recurso es la Administración Local Jurídica de Ingresos que en su caso corresponda.

Cabe señalar que tanto en la Ley Aduanera como en el Código Fiscal de la Federación se establece que la interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de lo cual no será obligatorio el agotamiento de dicho recurso, razón por la cual el particular prefiere recurrir al juicio de nulidad directamente

y no perder tiempo en un recurso que resuelve la misma autoridad que emitió la resolución que lo afecta y que trata de impugnar.

Sobre el tema del recurso de revocación, los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han emitido criterios en los que establecen sus posturas, las cuales se muestran en los siguientes cuadros:

POSTURA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	INSTANCIA Y FUENTE
RECURSO DE REVOCACIÓN, CUANDO NO SE GESTIONE EN NOMBRE PROPIO, LA REPRESENTACIÓN DEBERÁ RECAER EN LICENCIADO EN DERECHO, EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ART. 122 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo I, Junio de 1995. Tesis: 1.4o.A.9 A Página: 522 . Tesis Aislada.
RECURSO DE REVOCACIÓN, LIMITAR LOS EFECTOS DECRETADOS EN LA RESOLUCIÓN RECAIDA AL PREVISTO EN EL ART. 130 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL PARTICULAR.	Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IV, Agosto de 1996. Tesis: 1.4o.A.135 A Página: 722 . Tesis Aislada.
RECURSO DE REVOCACIÓN EN MATERIA FISCAL NO ADMITE DECLARACIÓN DE NULIDAD DEL ACTO IMPUGNADO	Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Marzo de 1999. Tesis: XIV.2o.40 A Página: 1457. Tesis Aislada.

POSTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	FUENTE
RECURSO DE REVOCACIÓN.- CUANDO SE RECURRE UNA RESOLUCIÓN PROVISIONAL, JUNTO CON SU NOTIFICACIÓN, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO PROCEDE	Tesis: V-TASR-XXV-90 R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001. Pág: 266 Aislada Quinta Época. Sala Regional del Noroeste I (Tijuana, B.C.) Materia: RESOLUCIONES (ACTOS DE INVESTIGACIÓN)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DESECHAR EL RECURSO BAJO EL ARGUMENTO DE QUE AL SER ILEGAL LA NOTIFICACIÓN, LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL AÚN NO ADQUIERE LA DEFINITIVIDAD QUE LE PERMITE SER IMPUGNADA.	
PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN.- SE DEBE ESTAR A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 12 Y 135 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.-	Tesis: IV-P-2aS-239 Cuarta Época., R.T.F.F. Año II. No. 22. Mayo 2000., Pág. 83 Precedente, Segunda Sección
RECURSO DE REVOCACIÓN.- ES PROCEDENTE QUE SE TENGA POR NO INTERPUESTO, SI A PESAR DEL REQUERIMIENTO FORMULADO NO SE EXHIBE LA CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN DEL OFICIO RECURRIDO.	Tesis: IV-TASR-XV-249 Cuarta Época., R.T.F.F. Año II. No. 17. Diciembre 1999., Pág. 466 Aislada, Sala Regional Sureste.(Oaxaca)
RECURSO DE REVOCACIÓN LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA DE AUTORIDAD COMPETENTE, RESULTA SUFICIENTE PARA DEJAR SIN EFECTOS EL ACTO RECURRIDO EN FORMA DEFINITIVA, SIN CONTRAVENIR LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 132 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	Tesis: IV-P-1aS-37 Cuarta Época., R.T.F.F. Año II. No. 10. Mayo 1999., Pág. 50 Precedente, Primera Sección

De todo lo antes expuesto podemos decir que, de acuerdo a los principios de legalidad y audiencia las autoridades aduaneras tienen la obligación de ajustar sus resoluciones a las disposiciones legales que regulan sus actividades, competencia y funcionamiento; debiendo por tanto, fundar y motivar debidamente las resoluciones en las que impongan multas por la comisión de infracciones a la Ley Aduanera.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.5 El juicio de nulidad.

Como hemos señalado anteriormente, el recurso de revocación es el medio de defensa que tiene el gobernado para que la autoridad administrativa revise la legalidad de sus actos a través de una resolución que confirmará el acto impugnado, dictará uno nuevo, u ordenará reponer el procedimiento administrativo.

Ante éstas resoluciones, se podrá interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es otro medio de defensa que otorga la ley para comprobar la legalidad de las autoridades fiscales administrativas en el caso de que se trate. Para el Diccionario Jurídico Mexicano, el juicio de nulidad es "el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública".¹³⁹

El maestro Sergio Francisco de la Garza define el juicio de nulidad como "aquel procedimiento jurídico que conoce y resuelve una autoridad diversa a la autora de los actos impugnados y que puede ser jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial".¹⁴⁰

¹³⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-CH, Op. Cit. pág. 685.

¹⁴⁰ DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. *Derecho Financiero Mexicano*, Op. Cit., pág. 813.

4.5.1 Marco jurídico.

El juicio de nulidad que se promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se rige por las disposiciones del Título VI del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte.

A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal de la Federación.

Tenemos como antecedentes del juicio de nulidad la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el primero de enero de 1937 con la cual comienzan las actividades del entonces Tribunal Fiscal de la Federación. Conforme a lo dispuesto por esta Ley, el Tribunal se integraba con 15 magistrados que podían actuar en Pleno o a través de cinco Salas, las cuales estaban formadas por tres magistrados cada una. La competencia que asignó el legislador era en materia estrictamente fiscal, conociendo de las controversias que se suscitaban de actos o resoluciones emitidas por autoridades fiscales.

Un año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 1938, que conservando la misma competencia para el Tribunal, misma que a través de leyes especiales se va ampliando.

La competencia del Tribunal también se amplía para conocer sobre la legalidad de los requerimientos de pago realizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para exigir fianzas otorgadas a favor del Gobierno Federal; para conocer las controversias que surgían por las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social; sobre las resoluciones fiscales emitidas por el Departamento del Distrito Federal; respecto a las

DIAGRAMA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR EN EL PAMA

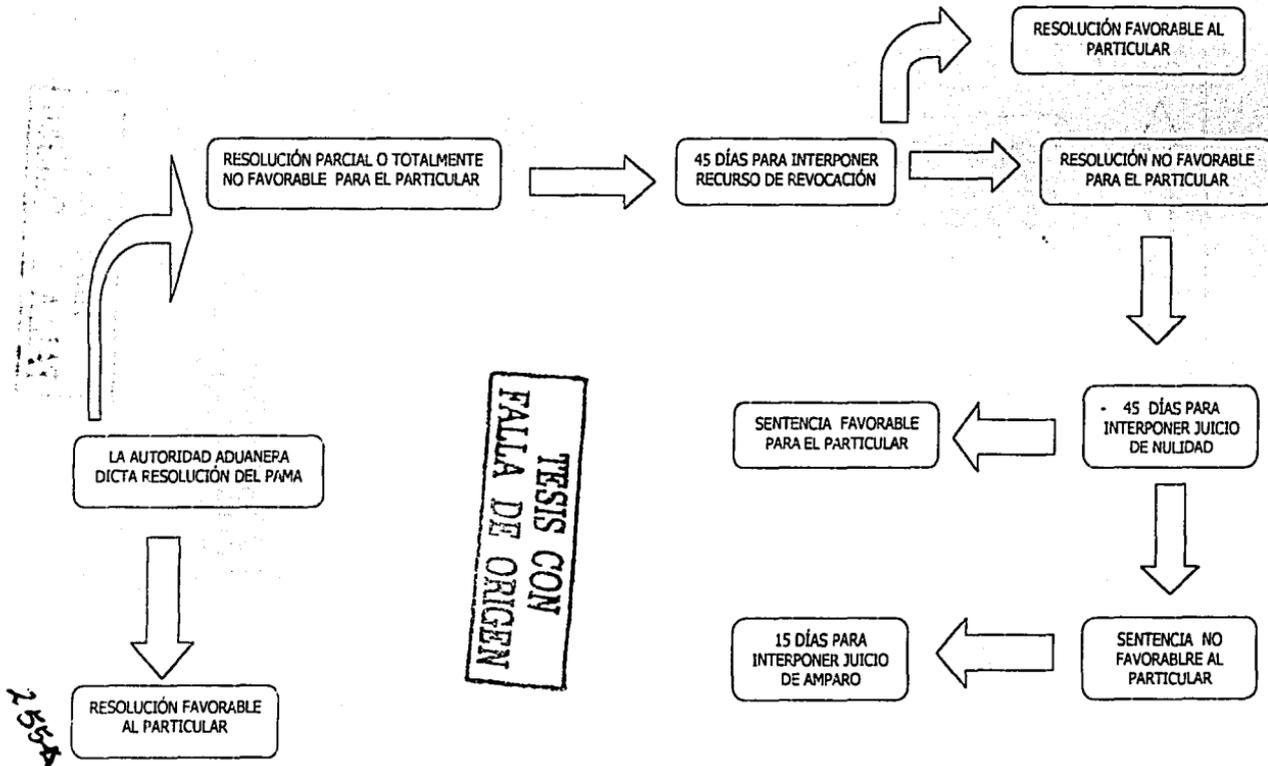
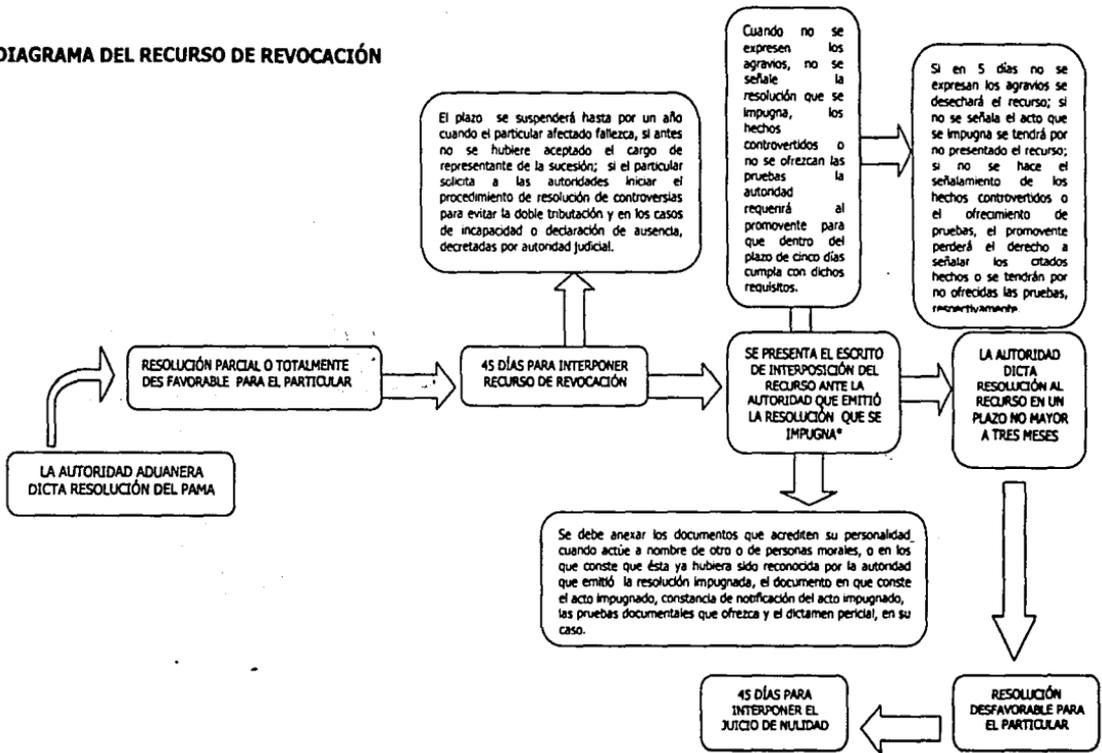


DIAGRAMA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN

255-15

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



* Los requisitos que debe reunir el recurso de revocación son: Constar por escrito, el nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes y la clave que le correspondió en dicho Registro, señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibir las notificaciones, la resolución que se impugna, los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado y las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

aportaciones que los patrones están obligados a efectuar para el establecimiento de las Escuelas Artículo 123; de controversias en materia de pensiones militares; de las controversias que surjan por las aportaciones que deben hacer los patrones conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; sobre la interpretación de contratos de obra pública; sobre resoluciones que fincan responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal; en materia de multas por infracciones a las leyes federales o del Distrito Federal; y, en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

En el año de 1946 se crean dos Salas más, por lo que aumenta el número de magistrados a veintiuno.

En el año de 1967 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se previeron los aspectos orgánicos del propio Tribunal, incrementándose a veintidós magistrados, integrando las siete Salas que ya existían, más el Presidente que no integraría Sala, asimismo se establecían las normas relativas a la competencia que tenían asignada, conservando el Código las correspondientes al procedimiento. Se introduce el concepto de organismos fiscales autónomos y se otorga al Tribunal facultades para conocer de los juicios de lesividad.

A la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, la sustituye una nueva Ley que se expide con el mismo nombre en el año de 1978 y en la que se prevé la Regionalización del Tribunal, creándose las Salas Regionales y la Sala Superior, precisándose la competencia de ambas, cuya diferencia era fundamentalmente respecto a la cuantía del asunto, y asimismo se prevé el recurso de revisión, con el que se otorga a la Sala Superior facultades para revisar las sentencias dictadas por las Salas Regionales.

En 1983 se expidió un nuevo Código Fiscal, conservando básicamente las normas procesales en los mismos términos. Posteriormente se incluyen en este ordenamiento las disposiciones

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

relativas a la queja, para lograr el adecuado cumplimiento de las sentencias.

En el año de 1988 se modifica el Código Fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal, con el objeto de promover la simplificación administrativa, se suprime la competencia que hasta ese entonces otorgaba la Ley para que la Sala Superior revisara las resoluciones de las Salas Regionales a través de la interposición del recurso de revisión y adecua las disposiciones procesales en materia contencioso administrativa a la reforma constitucional en materia de distribución de competencias entre los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación.

En años posteriores diversas leyes otorgan competencia al Tribunal en materia de comercio exterior, para conocer en juicio de las resoluciones recaídas respecto al recurso de revocación previsto en la Ley de la materia, así como de las resoluciones recaídas al recurso de revisión que contempla la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En 1996 entra en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, modificando la integración de la Sala Superior de nueve magistrados a 11, así como su forma de operación a través de Pleno o Secciones. Estas últimas conforme a la Ley son dos y se integran cada una con cinco magistrados

A finales del año 2000 el Congreso de la Unión aprueba reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reflejando con ello la competencia que a través de los casi 65 años de existencia se le ha ido otorgando, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de

Procedimiento Administrativo. Asimismo se otorgan facultades al Pleno para determinar las regiones y el número y sede de las Salas, así como la forma de integrar jurisprudencia al resolver contradicciones de las resoluciones de las Secciones o de las Salas Regionales; y finalmente para modificar el número de votos que se requieren para la formación de precedentes.

Actualmente el Tribunal está dividido en diecisiete regiones y cuenta con una sala superior y treinta y cuatro salas regionales.¹⁴¹

4.5.2 Formalidades.

En el siguiente diagrama mostramos de manera sintetizada las formalidades establecidas en el Código Fiscal de la Federación para el desarrollo y seguimiento del juicio de nulidad interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

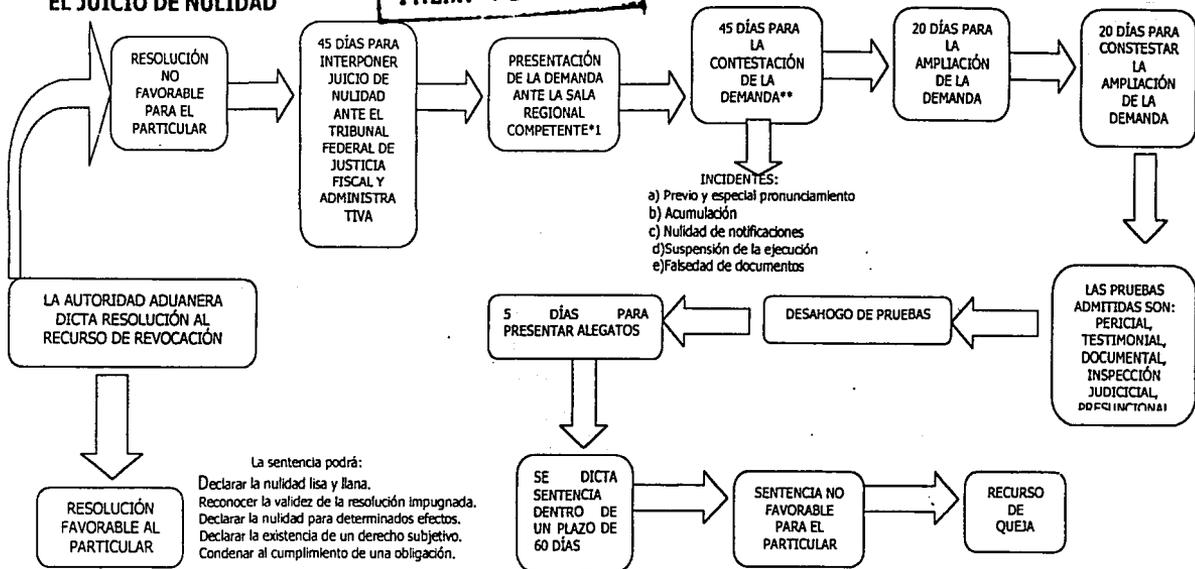


¹⁴¹ Cfr. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, CD ROM "*Justicia Fiscal y Administrativa 2002*"

TESIS CON FALTA DE ORIGEN

EL JUICIO DE NULIDAD

258-A



La sentencia podrá:
 Declarar la nulidad lisa y llana.
 Reconocer la validez de la resolución impugnada.
 Declarar la nulidad para determinados efectos.
 Declarar la existencia de un derecho subjetivo.
 Condenar al cumplimiento de una obligación.

*La demanda deberá indicar: El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca, en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, los conceptos de impugnación, el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. El demandante deberá adjuntar a su demanda: una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio, el documento en que conste el acto impugnado, la constancia de la notificación del acto impugnado, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, el interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, las pruebas documentales que ofrezca.

**El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará: los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso, los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación, las pruebas que ofrezca, en caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. También deberá adjuntar: copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda, el documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio, el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado, en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante, las pruebas documentales que ofrezca.

1 La competencia de la Sala se determina según el domicilio de la autoridad.

Así mismo los Tribunales Colegiados de Circuito y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han emitido los siguientes criterios en los que dejan ver su postura sobre el tema del juicio de nulidad y los cuales presentamos en el siguiente cuadro.

POSTURA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO	INSTANCIA Y FUENTE
<p>DECOMISO DE VEHÍCULO DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. ES UN ACTO, ADMINISTRATIVO, SUSCEPTIBLE DE SUSPENDERSE EN LOS TERMINOS DEL ARTÍCULO 144, PRIMER PARRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y, POR TANTO, EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA DEBE AGOTARSE EL JUICIO DE NULIDAD ANTES DE OCURRIR AL AMPARO.</p>	<p>Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: VI.A.24 A Página: 973. Tesis Aislada.</p>
<p>JUSTICIA ADMINISTRATIVA. ARTÍCULOS 197 Y 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CASO PARTICULAR DE ARGUMENTOS NOVEDOSOS Y PRUEBA DIRECTA PARA JUSTIFICARLOS.</p>	<p>Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XI, Abril del 2000. Tesis: IV.2o.A.T.49 A Página: 960. Tesis Aislada.</p>
<p>REVOCACIÓN. ES OPTATIVO AGOTAR ESE RECURSO ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE NULIDAD, CUANDO SE COMBATA UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR AUTORIDADES ADUANERAS.</p>	<p>Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XIII, Enero del 2001. Tesis: I.8o.A.4 A Página: 1791. Tesis Aislada.</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

POSTURA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	INSTANCIA Y FUENTE
JUICIO DE NULIDAD, PROCEDE OPCIONALMENTE EN CONTRA DEL ACTO SIMULTÁNEO DE APLICACIÓN DE CUOTAS COMPENSATORIAS Y DE OTROS GRAVÁMENES DE COMERCIO EXTERIOR.	III-TA-S-II-35 Tercera Época., R.T.F.F. Año XI. No. 124. Abril 1998., Pág. 147 Aislada, Segunda Sección
ACTA DE HECHOS, PARA SU LEGALIDAD ES NECESARIO QUE EL AGENTE QUE LA DILIGENCIA SE IDENTIFIQUE DEBIDAMENTE.	IV-TASR-XXX-305 Cuarta Época., R.T.F.F. Año II. No. 22. Mayo 2000., Pág. 237 Aislada, Segunda Sala Regional del Norte - Centro (Chihuahua)
PRUEBA DE INSPECCIÓN, RESULTA LEGAL SU DESECHAMIENTO POR CONSIDERARSE NO IDÓNEA PARA DISTINGUIR MERCANCÍAS SUJETAS A TRÁMITES DE DESPACHO ADUANERO.	V-TASR-XXV-88 Quinta Época., R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 12. Diciembre 2001., Pág. 245 Aislada, Sala Regional del Noroeste I (Tijuana, B.C.)
JUICIO DE NULIDAD, PROCEDE SOBRESERERLO CUANDO SE IMPUGNA UNA RESOLUCIÓN PROVISIONAL EN MATERIA ADUANERA.	V-P-2aS-83 Quinta Época., R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 11. Noviembre 2001., Pág. 116 Precedente, Segunda Sección

Por lo anterior podemos concluir que ante la resolución que dicte la autoridad administrativa a la que le tocó resolver el recurso de revocación el particular puede promover el juicio de nulidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El juicio de nulidad es el procedimiento jurídico en donde conoce y resuelve una autoridad diversa y jerárquicamente superior a la autora de los actos impugnados.

Es importante señalar que en el juicio de nulidad llevado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se estudia la resolución administrativa que se dictó en el recurso de revocación y no la resolución administrativa materia de dicho recurso, a no ser que tal liquidación provenga de actos cuya interposición del recurso sea optativa, como sucede en el caso de la resolución derivada de un Procedimiento administrativo en Materia Aduanera.

4.5.3 Problemática.

En los puntos anteriores de esta investigación hemos visto que el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera inicia como consecuencia de las facultades de comprobación con la que cuenta la autoridad aduanera. Este procedimiento trae consigo importantes implicaciones jurídicas y económicas para todos los involucrados en él.

Para conocer la verdadera problemática que presenta este procedimiento a los particulares que realizan actividades relacionadas con el comercio exterior, diseñamos y aplicamos un cuestionario a seis de los más importantes apoderados legales de agencias aduanales de nuestro país.

A continuación presentamos el resultado a dicho cuestionario mismo que muestra y resume la opinión de personas que son actores cotidianos en los PAMAS.

PREGUNTA	OPINIÓN
¿CUÁNTO TIEMPO TIENE EJERCIENDO LAS LABORES DE APODERADO LEGAL?	TODOS CUENTAN CON MÁS DE 10 AÑOS DE EXPERIENCIA EN EL CAMPO
¿QUÉ OPINA DEL MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO?	EL 90% CREE QUE ES UN BUEN SISTEMA PARA LA ELECCIÓN DEL SUJETO A RECONOCIMIENTO, EL 100 % ESTA SEGURO DE LA NATURALEZA ALEATORIA DE DICHO MECANISMO Y LA MITAD (50%) SEÑALA QUE LA INSUFICIENCIA DE PERSONAL AFECTA LAS LABORES DEL MÓDULO EN DONDE SE ACTIVA DICHO MECANISMO.
¿QUÉ OPINA DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO?	LA MAYORÍA (90%) SEÑALA QUE LAS ACTIVIDADES DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO SE REALIZAN SIN UNA APLICACIÓN UNIFORME DE CRITERIO A NIVEL NACIONAL, EL OTRO 10% SEÑALA QUE EN DICHO RECONOCIMIENTO SI SE APLICA UN CRITERIO UNIFORME; LA MITAD (50%) SEÑALA NUEVAMENTE QUE LA INSUFICIENCIA DE PERSONAL AFECTA LAS ACTIVIDADES DEL RECONOCIMIENTO ADUANERO; ASÍ MISMO EL TOTAL MANIFIESTA QUE LA PÉRDIDA DE TIEMPO EN ESPERA Y EN LA REALIZACIÓN DE DICHO RECONOCIMIENTO ES UN PROBLEMA AL QUE SIEMPRE SE ENFRENTAN; EL 70% MENCIONA LA FALTA DE CAPACITACIÓN Y EXPERIENCIA DEL PERSONAL ENCARGADO DE REALIZARLO Y LAS FALLAS QUE ESTE TIENE EN CUESTIONES COMO CLASIFICACIÓN O APLICACIÓN DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO DEL QUE MÉXICO ES PARTE.
¿CUÁL ES SU OPINIÓN DEL SEGUNDO RECONOCIMIENTO?	MÁS DE LA MITAD (60%) OPINA QUE NO ES UTIL PARA ACTIVIDAD ADUANERA, EL 40% SEÑALA QUE ES UNA PÉRDIDA DE TIEMPO.
¿QUÉ PIENSA DE LA VERIFICACIÓN DE MERCANCÍAS EN TRANSPORTE?	UN 70% RECONOCE LA IMPORTANCIA DE DICHA FACULTAD PARA EVITAR EL CONTRABANDO, UN 20% LA CONSIDERA VIOLATORIA DE GARANTÍAS Y EL 10% RESTANTE SEÑALA QUE SE PRESTA PARA QUE LA POLICÍA FISCAL SE ATRIBUYA FACULTADES QUE LA LEY NO LE CONCEDE.
¿A ESTADO ALGUNA VEZ SUJETO A UN PAMA?	EL 100% SEÑALA QUE EN ALGÚN MOMENTO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	DE SU VIDA PROFESIONAL SE HA ENFRENTADO A UN PAMA.
¿QUÉ OPINA DEL PAMA?	LA MAYORÍA (80%) COINCIDE EN SEÑALAR QUE ESTA BIEN QUE EXISTA UN PROCEDIMIENTO DE ESTA NATURALEZA SIEMPRE Y CUANDO SE LLEVE A CABO RESPETANDO LA LEY ESTRICTAMENTE Y POR PERSONAL BIEN CAPACITADO QUE TENGA VOCACIÓN DE SERVICIO Y HONESTIDAD, EL (20%) SEÑALA QUE LA AUTORIDAD INCURRE CON FRECUENCIA EN IRREGULARIDADES AL MOMENTO DE LEVANTAR EL ACTA DE INICIO DE DICHO PROCEDIMIENTO Y AUNQUE TIENEN UN BUEN PROPÓSITO SON ARBITRARIOS; POR ÚLTIMO EL 60% CONSIDERA QUE HACE FALTA UNA REGULACIÓN MÁS AMPLIA Y PROFUNDA EN LA LEY, EL 40% RESTANTE SEÑALA QUE SÓLO HACE FALTA QUE LA AUTORIDAD APLIQUE CORRECTAMENTE LA REGULACIÓN EXISTENTE.
¿QUÉ OPINA DE LA ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE SUSTANCIAR EL PAMA?	MENOS DE LA MITAD (20%) CREE QUE LAS ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD ADUANERA SON BUENAS, TRANSPARENTES Y ACORDES CON LA LEY, EL 70% CONSIDERA QUE LA PREPARACIÓN Y LA ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD DEJA MUCHO QUE DESEAR Y QUE ESTE PROCEDIMIENTO SE PRESTA A LA CORRUPCIÓN, EL 10% RESTANTE SE RESERVA SU OPINIÓN.
¿CREE QUE EL PAMA CUMPLE CON SU OBJETIVO?	EL 80% CREE QUE A PESAR DE SUS DEFICIENCIAS OPERATIVAS EL PAMA CUMPLE CON SU OBJETIVO PRINCIPAL QUE ES EL DE RETENER MERCANCÍA EXTRANJERA, INVESTIGAR Y EN SU CASO SANCIONAR LAS INFRACCIONES GRAVES COMETIDAS CON DICHA MERCANCÍA A LA LEY, EL 20% RESTANTE SEÑALA QUE EL PAMA NO CUMPLE CON SU OBJETIVO PRINCIPAL Y SOLO SE PRESTA A ACTOS DE CORRUPCIÓN.
¿QUÉ CONSECUENCIAS TRAE CONSIGO UN PAMA?	EL TOTAL SEÑALÓ QUE LAS CONSECUENCIAS DE UN PAMA SON LEGALES COMO LA BAJA DE LA BASE DE CONTRIBUYENTES DE UNA EMPRESA IMPORTADORA, EL HECHO DE QUE UN AGENTE ADUANAL PUEDE PERDER SU PATENTE POR UN PAMA, O QUE NORMALMENTE LA MERCANCÍA DE UN AGENTE QUE HA ESTADO SUJETO A VARIOS PAMAS ES SOMETIDA A RECONOCIMIENTO ADUANERO SIN IMPORTAR EL RESULTADO DE LA ACTIVACIÓN DEL MECANISMO DE SELECCIÓN ALEATORIA; ECONÓMICAS COMO

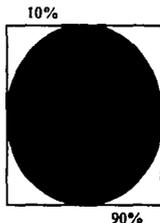
	LA PÉRDIDA DE UN COMPRADOR CUANDO LAS MERCANCÍAS DEBEN DE SER ENTREGADAS EN UN PLAZO, PÉRDIDAS MONETARIAS POR NO RECUPERAR LA MERCANCÍA, EL PAGO DE LAS SANCIONES MONETARIAS (ALGUNAS VECES EXORBITANTES) A LAS QUE DE PUEDE ESTAR SUJETO O HASTA LA DESAPARICIÓN DEL MERCADO DE UNA EMPRESA Y CONSECUENCIAS PROFESIONALES COMO LA PÉRDIDA DEL PRESTIGIO DE UN AGENTE ADUANAL Y LA PÉRDIDA DE CLIENTES.
--	---

Por lo antes expuesto podemos concluir que las personas dedicadas a las actividades de comercio internacional en nuestro país que actualmente están o han estado sujetas a un Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera se enfrentan a una serie de problemas no solo legales sino también administrativos, operativos, técnicos y de preparación de personal. Dichos problemas no solo afectan el desarrollo del PAMA sino que también entorpecen y afectan la actividad aduanera a tal grado que muchas empresas llegan a tener serias consecuencias económicas.

Así, presentamos a continuación una serie de gráficas que muestran lo más relevante de lo antes expresado.

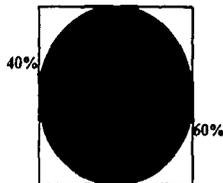
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MECANISMO DE SELECCIÓN AUTOMATIZADO



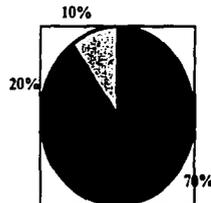
EL 90% SEÑALA QUE SE PRACTICA SIN UNA APLICACIÓN UNIFORME DE CRITERIO. EL 10% SEÑALA QUE SI SE APLICA UN CRITERIO UNIFORME.

SEGUNDO RECONOCIMIENTO



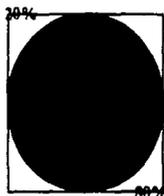
EL 60% OPINA QUE NO ES UTIL. EL 40% OPINA QUE ES UNA PÉRDIDA DE TIEMPO.

VERIFICACIÓN DE MERCANCÍA EN TRANSPORTE



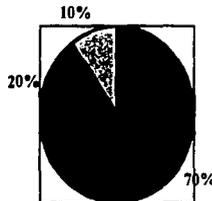
EL 70% RECONOCE SU IMPORTANCIA PARA EVITAR EL CONTRABANDO. EL 20% LA CONSIDERA VIOLATORIA DE GARANTÍAS. EL 10% SEÑALA QUE SE PRESTA A QUE LA POLICÍA FISCAL FEDERAL SE ATRIBUYA FACULTADES QUE NO LE ESTAN CONCEDIDAS.

OPINIÓN DEL PAMA



EL 80% SEÑALA QUE ESTA BIEN QUE EXISTA SIEMPRE Y CUANDO SE LLEVE A CABO RESPETANDO LA LEY Estrictamente y por personal bien capacitado y que a pesar de sus deficiencias operativas el PAMA cumple con su objetivo principal. EL 20% SEÑALA QUE LA AUTORIDAD INCURRE EN IRREGULARIDADES AL MOMENTO DE LEVANTAR EL ACTA DE INICIO Y AUNQUE TIENE UN BUEN PROPÓSITO SON ARBITRARIOS Y QUE NO CUMPLE CON SU OBJETIVO PRINCIPAL Y SOLO SE PRESTA A ACTOS DE CORRUPCIÓN.

ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD



EL 70% CONSIDERA QUE PREPARACIÓN Y ACTUACIÓN DE LA AUTORIDAD DEJA MUCHO QUE DESEAR. EL 20% CREE QUE SON BUENAS, TRANSPARENTES Y ACORDES CON LA LEY. EL 10% SE RESERVA SU OPINIÓN.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

204-A

4.5.4 Alternativas de solución.

Después de analizar la problemática que presenta en la práctica el Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, expuesta en el punto anterior, resulta importante proponer alternativas de solución a los problemas con los que se enfrentan más comúnmente todos aquellos que llegan a estar sujetos a un PAMA.

A nuestro parecer una de las alternativas que más ayudaría a resolver la problemática presentada por los apoderados legales es la capacitación técnica, profesional y especializada de todo el personal que labora en las aduanas a través de conferencias, cursos, diplomados, actualizaciones, etc; así como realizar exámenes periódicos de conocimientos especializados para poder obtener y continuar en cada puesto y así crear un servicio aduanero de carrera.

Con lo anterior se podrá formar a especialistas para cada actividad relacionada con el despacho de las mercancías, como sería el verificador, clasificador, valuador, cotizador; de esta manera disminuirían los PAMAS iniciados incorrectamente por fallas en la aplicación de la ley y tratados internacionales, en la clasificación, etc.

Realizar inspecciones para comprobar que el personal de las aduanas cumple con lo establecido en la Ley así como su honestidad y la transparencia de sus actuaciones.

Estimular la vocación de servicio, crear conciencia en todas las personas que realizan actividades aduaneras (autoridades y particulares) de las implicaciones económicas y legales de la corrupción, a través de campañas; imponer sanciones más severas a toda aquella persona que ofrezca o propicie actos de corrupción e incrementar el nivel de los sueldos al personal que labora en las aduanas.

Establecer en la ley que los alegatos en el PAMA se puedan presentar en un acto siguiente al ofrecimiento de pruebas, para que el particular tenga la oportunidad de conocer las pruebas presentadas por la autoridad y poder desvirtuar tanto las pruebas como lo dicho por la autoridad a través de sus alegatos.

Por lo antes expuesto llegamos a la conclusión de que es necesario que las autoridades aduaneras reconozcan la realidad de la problemática que presenta el inicio , desarrollo y seguimiento del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera y presenten soluciones viables a ésta; para que se encuentre la fórmula que se necesita para ejercer sus facultades de comprobación, mantener el control de la entrada y salida de mercancías a territorio nacional e investigar y sancionar todas las irregularidades o violaciones la Ley Aduanera sin que todo esto afecte sin motivo la operación aduanera y por consecuencia la economía de importadores, comercializadores, compradores y del propio país.

4.6 El juicio de amparo.

En contra de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad, procede el juicio de amparo directo que para conocer de las sentencia relativa al PAMA, se presenta ante los Tribunales Colegiados de Circuito y se estará a lo dispuesto en la Ley de Amparo en materia administrativa.

El amparo indirecto en el PAMA procede contra actos de ejecución de sentencia, las violaciones cometidas durante el PAMA o, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y contra actos que tengan

sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.

El maestro Ignacio Burgoa define el juicio de amparo como: "un juicio o proceso que se inicia por la acción de ejercitar cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le cause un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad en el caso concreto que los origine."¹⁴²

Para el maestro Héctor Fix Zamudio es "un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre las autoridades y las personas individuales y colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales."¹⁴³

Este medio de defensa es la última instancia con la que cuenta el gobernado para impugnar o comprobar la legalidad de los actos de la autoridad que emitió el acto de molestia o resolución, que en el caso que nos ocupa, deriva de un PAMA.

4.6.1 Amparo Directo.

El juicio de amparo directo es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y está regido por las reglas establecidas en el Título Tercero de la Ley de Amparo.

¹⁴² BURGOA, ORIHUELA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", ed. Porrúa, México, 1996, pág. 177

¹⁴³ FIX, ZAMUDIO HÉCTOR, citado por BURGOA, ORIHUELA IGNACIO. "El Juicio de Amparo", Op. Cit., pág. 179.

Procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

El juicio de amparo directo sólo procederá contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.¹⁴⁴

En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso:

I.-Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley;

II.-Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate;

III.-Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley;

IV.-Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado;

V.-Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad;

¹⁴⁴ Cf. LEY DE AMPARO, Artículo 158.

VI.-Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley;

VII.-Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos;

VIII.-Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos;

IX.-Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión;

X.- Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder;

XI.-En los demás casos análogos a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.¹⁴⁵

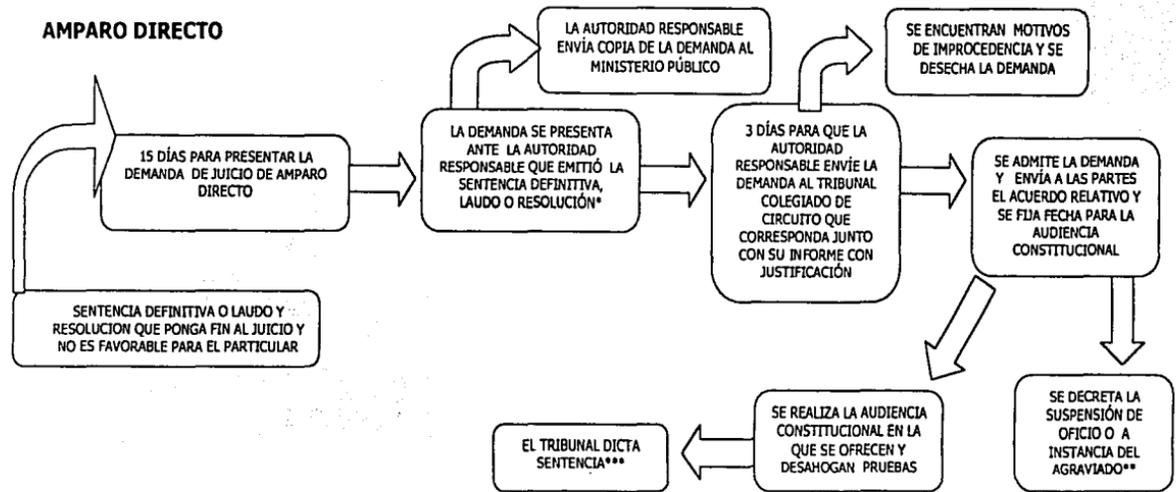
Así tenemos que a manera de ejemplo en el PAMA procedería si no se llegaran a aceptar las pruebas presentadas por el particular.

En el siguiente diagrama se muestra el seguimiento y desarrollo del juicio de amparo directo.

¹⁴⁵ Cfr. LEY DE AMPARO; Artículo 159.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

AMPARO DIRECTO



Se admiten toda clase de pruebas excepto la de confesión y las contrarias a la moral y al derecho; las documentales se presentan con la demanda, la de inspección judicial, la pericial y la testimonial se ofrecen 5 días antes de la audiencia constitucional.

* La demanda deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; la autoridad o autoridades responsables; la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio; la fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva; los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de violación; la ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse y los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio para efectos de establecer la competencia entre la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito. La autoridad tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fue notificada al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas. Con la demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable y una para cada una de las partes en el juicio constitucional; copias que la autoridad responsable entregará a aquéllas, emplazándolas para que, dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

** Cuando se trate de sentencias definitivas o de resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas en juicios del orden civil o administrativo, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los siguientes requisitos: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. El Juez de Distrito, al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicando que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía.

*** Las sentencias que se pronuncian en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. La sentencia puede sobreseer el juicio, negar al quejoso el amparo o conceder el amparo.

269-A

4.6.2 Amparo Indirecto.

El amparo indirecto es competencia del Juez de Distrito y se rige por lo establecido en el Título Segundo de la Ley de Amparo.

Procede contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso; contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia; contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido, si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso y tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében; contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación; contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso

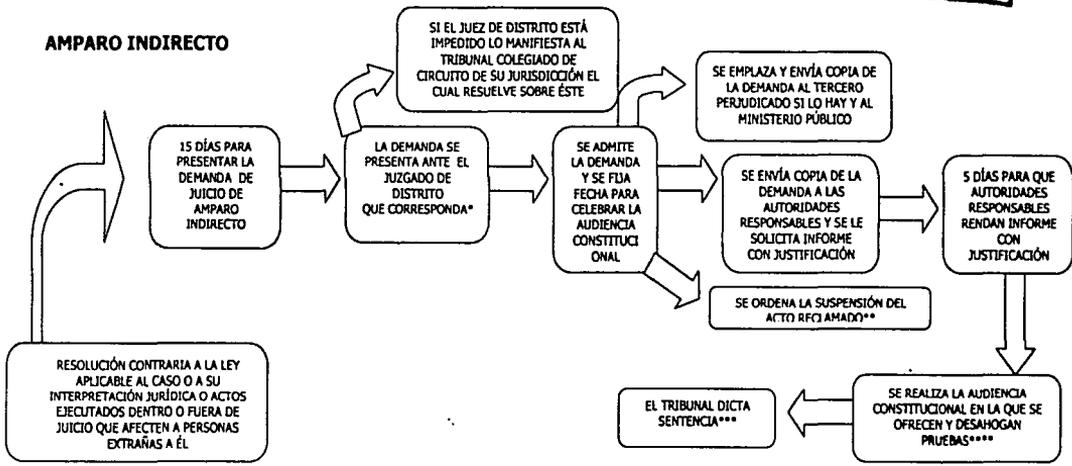
ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería; contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de la Ley de Amparo y contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

A continuación se muestra un diagrama en el que se resume el desarrollo y seguimiento del juicio de amparo indirecto.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

AMPARO INDIRECTO

271-A



*La demanda deberá formularse por escrito, en la que se expresarán: El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; la autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomienda su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes; la ley o acto que de cada autoridad se reclama; la ley o acto que de cada autoridad se reclama; protesta de decir verdad; los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas; así como los conceptos de violación. Con la demanda se exhibirán sendas copias para las autoridades responsables, el tercero perjudicado si lo hubiere, el Ministerio Público y dos para el incidente de suspensión si se quiere ésta y no tuviera que concederse de plano conforme a la ley.

** En los casos de la competencia de los jueces de Distrito, la suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de la parte agraviada. Los efectos de la suspensión de oficio consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro de quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; o serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas para evitar la consumación de los actos reclamados. También se decretará cuando concurran lo siguiente: que la solicite el agraviado; que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto. El juez al conceder la suspensión, procurará fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio. En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía suficiente para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará la garantía. La suspensión otorgada, quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, contraoferta, la cual no se admitirá si de ejecutarse el acto reclamado queda sin materia el amparo. El juez pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas en la cual el juez resolverá concediendo o negando la suspensión. Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el juez de Distrito puede modificar o revocar el acto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento.

*** Se admiten toda clase de pruebas excepto la de confesión y las contrarias a la moral y al derecho; las documentales se presentan con la demanda, la de Inspección Judicial, la pericial y la testimonial se ofrecen 5 días antes de la audiencia constitucional.

**** Las sentencias que se pronuncian en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motiva. La sentencia puede sobreseer el juicio, negar al quejoso el amparo o conceder el amparo.

Así tenemos que según informes de la Aduana de México, de los amparos indirectos promovidos en contra de PAMAS en lo que va del presente año, aproximadamente el 50% se promueve por violaciones en el procedimiento o su resolución que dejan en estado de indefensión al particular, 30% en contra del embargo de mercancías y el 20% restante en contra del embargo de automóviles de procedencia extranjera.

A manera de ejemplo tenemos el siguiente caso:

No. DE EXPEDIENTE	QUEJOSO	JUZGADO	ACTO RECLAMADO	AUTORIDAD RESPONSABLE	ARGUMENTOS DE LA QUEJOSA	SENTENCIA
P-853/2001	Norma Angélica Sánchez Gómez	10º de Distrito en Materia Admva. en el D.F.	Resolución dictada el veintinueve de agosto del dos mil uno dentro del PAMA derivado de la verificación de mercancía en transporte con expediente AVM200010263 del veinticuatro de agosto del dos mil uno.	Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Administrador de la Aduana de México y el Subadministrador de Control de Trámites y Asuntos Legales de la Aduana de México.	<p>1.- La autoridad no funda ni motiva el acto reclamado por lo que se violan las garantías consagradas en los art. 14 y 16 Constitucionales.</p> <p>2.- Esta la deja en estado de indefensión por no respetar las formalidades esenciales del procedimiento conforme a la Ley Aduanera.</p> <p>3.- La autoridad viola sus garantías al no valorar debidamente las pruebas documentales ofrecidas por ella.</p> <p>4.- Con lo anterior, se le ha causado grave daño económico al no poder comercializar las mercancías que están sujetas a embargo precautorio y por lo tanto detenidas.</p>	La Justicia de la Unión ampara y protege a la quejosa, en contra del embargo precautorio realizado por el Administrador de la Aduana de México a la mercancía consistente en 600 mochilas infantiles con ruedas.

**TESIS CON
FUENTE DE ORIGEN**

verificadores que son los encargados de realizar dicho acto, llenan el machote que contiene la orden de verificación en el momento de llevarla a cabo; aunque la Suprema Corte se ha pronunciado en el sentido de que si se pueden utilizar machotes por las autoridades no se puede realizar en el mismo momento.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios que muestran su postura sobre el tema del juicio de amparo en materia del PAMA.

POSTURA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	INSTANCIA Y FUENTE
<p>EL EFECTO DE UN AMPARO CONCEDIDO A UNA PERSONA EXTRAÑA AL JUICIO POR VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE AUDIENCIA EN EL PAMA CONSISTE EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DEJAR INSUBSISTENTE DESDE EL ACTA DE INICIO DE DICHO PROCEDIMIENTO, LEVANTAR EL ACTA DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO Y EMPLAZAR AL QUEJOSO PARA QUE EJERZA SU DERECHO DE DEFENSA, PERO NO CONSISTE EN RESSTITUIR AL QUEJOSO DEL BIEN OBJETO DEL EMBARGO PRECAUTORIO.</p>	<p>Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Enero de 1999. Tesis: 2 a./J. 88/98, Página: 71. Jurisprudencia.</p>
<p>EL EMBARGO PRECAUTORIO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 144, FRACCIÓN X Y 151 DE LA LEY ADUANERA NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CUANDO RECAE SOBRE MERCANCÍA DE IMPORTACIÓN O EXPORTACIÓN PROHIBIDAS O SUJETAS A REGULACIONES O RESTRICCIONES, SI NO SE ACREDITA SU CUMPLIMIENTO O EL PAGO DE LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES</p>	<p>Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo XII, Diciembre de 2000. Tesis: 2 a./J. 100/98, Página: 386. Jurisprudencia.</p>

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Normalmente por lo que respecta al PAMA el juicio de amparo indirecto se presenta por violaciones en dicho procedimiento que dejan sin defensa al particular, por aplicación de Normas Oficiales Mexicanas y por embargos precautorios.

Así mismo el amparo directo no se interpone muy frecuente, pero en los casos que se presentan son por violaciones en el procedimiento que afecten a la defensa del particular, y que trasciendan al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en dicha resolución.

CONCLUSIONES.

- 1.** El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de autoridad administrativa competente que crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones.
- 2.** Autoridad es todo aquel funcionario del Estado investido legalmente de la facultad de decisión y de poder de mando necesario para imponer a los particulares sus determinaciones o las que emanen de algún otro órgano del Estado.
- 3.** Potestad Tributaria es la facultad que tiene el Estado de imponer a los particulares tributos y exigir su pago, para el cumplimiento de las funciones propias del Estado.
- 4.** Para que un acto administrativo produzca sus efectos debe ser válido, eficaz y contar con todos los elementos establecidos en ley.
- 5.** La ejecutividad es la facultad de la autoridad administrativa para hacer cumplir sus actos por medio de la coacción.
- 6.** La revocación del acto administrativo es el retiro unilateral de la vida jurídica de un acto válido y eficaz, mediante un nuevo acto.
- 7.** El procedimiento administrativo es la secuencia de actos realizados por la autoridad administrativa relacionados entre sí para la producción de un acto.
- 8.** El procedimiento administrativo debe estar establecido en la ley, ser por escrito, por autoridad competente, fundado y motivado.
- 9.** El reconocimiento aduanero, el segundo reconocimiento, la verificación de mercancías en transporte y la visita domiciliaria son

medios a través de los cuales las autoridades aduaneras ejercen sus facultades de comprobación.

10. El reconocimiento aduanero es el procedimiento por el cual se revisan los documentos y mercancías para comprobar la veracidad de lo declarado en el pedimento y comprobar la cantidad, características e identificación de las mercancías.

11. El segundo reconocimiento es la revisión de las mercancías de importación o exportación para precisar la veracidad de lo declarado en el pedimento.

12. La verificación de mercancías en transporte es el procedimiento por el cual se realiza la comprobación de la legal importación y tenencia de mercancías de procedencia extranjera durante su transporte.

13. Si al practicar alguno de los medios de comprobación en la importación o exportación se detecta la existencia de irregularidades se dará inicio al Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera.

14. El embargo precautorio de mercancías es la retención preventiva de las mismas porque su importación o exportación no se constriñe a lo que establece la Ley Aduanera.

15. Una de las violaciones más frecuentes al artículo 150 de la Ley Aduanera es el levantamiento de actas de inicio de PAMA por funcionarios que no tienen competencia como son los policías fiscales.

16. Si en el momento de la integración del PAMA, el importador demuestra con pruebas documentales la legal estancia o tenencia de la mercancía o desvirtúa la irregularidad por la que se inició dicho procedimiento, se dictará resolución de inmediato levantando el embargo precautorio y entregando la mercancía.

17. A partir del año 2003, si la autoridad no dicta resolución a los PAMAs iniciados durante ese año en el plazo de cuatro meses, sus actuaciones quedarán sin efecto.

18. Contra la resolución definitiva del PAMA procede interponer el recurso de revocación el cual será resuelto por la misma autoridad que dictó dicha resolución, al ser optativo éste, el particular generalmente opta por interponer el juicio de nulidad.

19. El juicio de amparo es un mecanismo de defensa con el que cuenta el particular para impugnar las resoluciones definitivas ya sea del PAMA o del juicio de nulidad.

20. El problema más común al que se enfrentan en la actualidad las personas sujetas a un PAMA es la falta de capacitación del personal encargado de sustanciarlo.

21. Las consecuencias que trae un PAMA para la empresa ya sea importadora, comercializadora, transportista o agencia aduanal sujeta a él pueden ser tan nocivas que en un momento dado dicha empresa puede desaparecer del mercado e incluso de la base de contribuyentes.

22. México requiere de una institución aduanera moderna, preparada para los retos que debemos enfrentar. Para lograr este objetivo es necesario crear una política aduanera que sea congruente con la apertura comercial, con el desarrollo del comercio exterior de nuestro país y que logre dar respuesta a los conflictos que enfrentan las aduanas en el mundo como son el controlar la entrada y salida de mercancías y al mismo tiempo facilitar la importación y exportación.

23. Las aduanas deben proporcionar un servicio ágil, justo, transparente y de calidad que pueda competir internacionalmente y que facilite a los usuarios el cumplimiento de la disposiciones legales sin que esto implique perder el control.

24. Modernizar el sistema aduanero realizando obras de infraestructura construyendo, ampliando o remodelando las instalaciones de las aduanas.

25. Modernizar el sistema aduanero utilizando nueva tecnología en el mecanismo de selección automatizado e implementar un sistema de información aduanera.

26. Profesionalizar al personal aduanero capacitándolo en materia aduanera y de comercio exterior, así como reclutando profesionales en dichas materias.

GLOSARIO.

Aduanas. Lugares autorizados para la entrada o salida del territorio nacional de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen.

Agente Aduanal. Persona física autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante una patente, para promover por cuenta ajena el despacho de las mercancías en los diferentes regímenes aduaneros.

Apoderado Aduanal. Persona Física designada por otra persona física o moral para que en su nombre o representación se encargue del despacho de las mercancías.

Apoderado Legal. Persona Física designada por otra persona física o moral para que en su nombre o representación se encargue del despacho de sus asuntos legales.

Autoridad Aduanera. Autoridad competente que, conforme a la legislación interna de una parte, es responsable de la administración de sus leyes y reglamentaciones aduaneras.

Contribuciones. Créditos fiscales, impuestos, derechos y otras obligaciones que se pagan por la exportación e importación de productos y servicios.

Contribuyente. Persona física o moral sujeto de impuestos por la actividad que realiza, con la finalidad de contribuir al gasto público.

Cuotas Compensatorias. Derechos aplicables a ciertos productos originarios de determinados países para compensar el monto de la subvención concedida a la exportación de estos productos.

Medida de regulación o restricción no arancelaria que se impone a aquellos productos que se importan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y se aplican independientemente del arancel que corresponda a las mercancías.

Declaración. Obligación de los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales de manifestar a las autoridades las mercancías objeto de comercio exterior.

Embargo precautorio. Retención de mercancías por no acatarse a lo establecido en la Ley Aduanera.

Franquicia. Libertad y exención que se concede a una persona para no pagar derechos e impuestos por las mercancías que introduce o extrae del país.

Impuestos. Son las contribuciones establecidas en las leyes que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de aportaciones, contribuciones y derechos.

Impuestos al comercio exterior. Gravámenes que se tiene que cubrir de acuerdo con las tarifas que establecen las leyes por las operaciones de internación y externación en el territorio nacional de bienes y servicios.

Infracción. Hecho de violación por fallar en el cumplimiento de la ley o de no hacer lo que la ley indica.

Mercancías. Productos, artículos, efectos y cualesquiera otros bienes, aún cuando las leyes los consideren inalienables o irreductibles a propiedad particular.

Norma Oficial Mexicana. Regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, con una multiplicidad de finalidades, cuyo contenido debe reunir ciertos requisitos y seguir el procedimiento legal.

Pedimento. Solicitud oficial que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para permitir la importación y exportación de mercancías a personas físicas y morales que cumplan con la Ley Aduanera.

Recintos fiscales. Aquellos lugares donde se encuentran las mercancías de comercio exterior controladas directamente por la autoridades aduaneras y en donde se da el manejo, almacenaje y custodia de dichas mercancías por las autoridades.

Restricciones no arancelarias. Acto administrativo por medio del cual se imponen determinadas obligaciones o requisitos a la importación, exportación y circulación o tránsito de las mercancías, distintos a aquellos de carácter fiscal.

Tráfico fronterizo. Desplazamientos efectuados de una parte a otra de la frontera aduanera por personas residentes en una de las zonas fronterizas adyacentes.

Tráfico interno. Transporte de personas embarcadas o de mercancías cargadas en un lugar del territorio aduanero para ser desembarcadas o descargadas en otro lugar del mismo territorio aduanero.

Tránsito. Paso de mercancías extranjeras a través del país cuando éste forma parte de un trayecto total comenzado en el extranjero y debe ser terminado fuera de sus fronteras.

Tránsito aduanero. Régimen aduanero bajo el cual las mercancías sujetas a control aduanero son transportadas de una aduana a otra.

Transporte internacional. Tráfico de naves o aeronaves, nacionales o extranjeras, de carga o de pasajeros hacia o desde el exterior.

Transporte interno. Transporte de personas embarcadas o de mercancías cargadas en un lugar situado dentro del territorio nacional para ser desembarcadas o descargadas en un lugar situado dentro del mismo territorio nacional.

Valor en aduana. Valor de un bien para efectos de cobro de aranceles sobre un bien importado.

Vehículo. Cualquier medio de transporte de carga o de personas.

Verificadores. Funcionario técnico aduanero encargado de aforar las mercaderías.

BIBLIOGRAFÍA

1. Administración General de Aduanas, *Manual de Autoestudio del Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera*, México, 1999.
2. Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo Parte General*, editorial Porrúa, México, 1999.
3. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México, 1999.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, editorial Porrúa, México, 1997.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, editorial Porrúa, México, 1990.
6. Carvajal Contreras, Máximo, *Derecho Aduanero*, editorial Porrúa, México, 1999.
7. De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, editorial Porrúa, México, 1999.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luis, *Principios de Derecho Tributario*, editorial Limusa, México, 1997.
9. Delgadillo Gutiérrez, Luis y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 1997.
10. Diez Manuel, María, *Derecho Administrativo*, editorial Omeba, Buenos Aires, 1967.
11. Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 1994.

12. Esquivel Vázquez, Gustavo A., *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, editorial Porrúa, México, 2000.
13. Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, editorial Contabilidad Moderna, Buenos Aires, 1973.
14. Fernández Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.
15. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 1980.
16. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 2001.
17. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, editorial Porrúa-UNAM, México, 2001.
18. Kaye, Dionisio J., *Derecho Procesal Fiscal*, editorial Themis, México, 2000.
19. Kelley Hernández, Santiago, *Teoría del Derecho Procesal*, editorial Porrúa, México, 2001.
20. Lucero Espinosa, Manuel, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada*, editorial Porrúa, México, 2001.
21. Martínez Bahena, José Luis, *Visita Domiciliaria como Medio de Comprobación Fiscal*, editorial Sista, México, 1999.
22. Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, editorial Oxford, México, 2000.
23. Mateo, Ramón M., *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

24. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
25. Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, editorial Porrúa, México, 1997.
26. Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, editorial Oxford, México, 1998.
27. Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, editorial Francisco Baturrieta, México, 1981.
28. Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, editorial Themis, México, 2000.
29. Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, editorial Porrúa, México, 2001.
30. Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, editorial Porrúa, México, 2001.
31. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, editorial Porrúa, México, 1999.
32. Villegas, Héctor, *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, editorial de Palma, Buenos Aires, 1999.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, editorial Porrúa, 2003.

Código Federal de Procedimientos Civiles, editorial Sista, México, 2002.

Código Federal de Procedimientos Civiles, editorial Sista, México, 2003.

Fisco Agenda, editorial ISEF, México, 2002.

Fisco Agenda, editorial ISEF, México, 2003.

Ley Aduanera y su Reglamento, editorial ISEF, México, 2002.

Ley Aduanera y su Reglamento, editorial ISEF, México, 2003.

Ley de Amparo, editorial Sista, 2002.

Ley de Amparo, editorial Sista, 2003.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, editorial Porrúa, 2002.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, editorial Porrúa, 2003.

PUBLICACIONES.

Diario Oficial de la Federación, México.

Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, México.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.

www.aduanas.gob.mx

www.tff.gob.mx

www.scjn.gob.mx

CD-ROM

CD-ROM Fiscal 2002, Raúl Juárez Carro Editorial.

CD-ROM Compilación de Legislación Federal 2002.

CD-ROM Justicia Fiscal y Administrativa 2002, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.