



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**"LA FACULTAD DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA
PARA HACER CUMPLIR SUS DECISIONES"**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTÍNEZ RESÉNDIZ DIANA VERÓNICA**

A S E S O R :

LIC. EMIR SÁNCHEZ ZURITA



NOVIEMBRE 2005

1066450

A ti Juan, por impulsarme, y por recordarme a cada momento, que no podía parar a pesar de todo, por t  apoyo, gracias amor, al fin lo logr .

A ti Frida, por ser esa personita maravillosa, que sin saberlo eres el impulso más importante en mi vida, por compartir éste logro juntas, y espero algún día poder estar contigo en las mismas circunstancias.

A ti abue, por ser esa consejera, y porque cuando creía que no podía tú me impulsaste.

A mis hermanos, Mari, Karen, René y Pepé, por tolerar mis malos momentos, por comprender que no era fácil, y apoyarme, y sobre todo a ti Adrian, aunque no podamos compartir éste momento personalmente.

A ti papá, sé que un día lo lograste por nosotros, por eso a pesar de todo, gracias.

A mis tías Marce, Estela y Eva, por su estímulo, a mis primos, y a mi tío Luis por su ejemplo.

A mi ahora familia política, por su apoyo, y porque a pesar de los momentos difíciles vividos, podemos compartir éste momento juntos.

A mis amigas Marissa, Adriana, Aline, Karina, Diana, por haber recorrido un buen tramo de nuestras vidas juntas, y porque una a una lo estamos logrando.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Alma Mater de todo universitario, por haberme permitido ser parte de los tuyos, porque no te defraudare, y espero poder devolverte un poco de lo mucho que me sigues dando.

A todos mis Profesores, que durante mi carrera universitaria compartieron sus conocimientos y experiencias, y especialmente al Doctor Castrejon, a la Licenciada Irene Díaz, al Licenciado Rosales Barrientos y al Licenciado Cabrera Mendieta, por haberme brindado parte de su tiempo y sus conocimientos, ya que gracias a ustedes pude concluir el presente trabajo.

Al Licenciado Emir Sánchez Zurita, por su ejemplo como académico, por su tiempo y conocimientos, ya que gracias a ello pude cumplir mi objetivo.

INDICE

INTRODUCCION.	I
----------------------	----------

CAPITULO I.

ACTO ADMINISTRATIVO

I.1. CONCEPTO	1
I.2. ELEMENTOS	2
I.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	4
I.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS	6
I.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	7
I.5.1. DIRECTOS E INDIRECTOS	7
I.5.2. EFECTOS FRENTE A TERCEROS	8
I.6. VICIOS	8
I.7. NULIDADES	9
I.8. EXTINCION	13
I.9. SILENCIO ADMINISTRATIVO	17

CAPITULO II.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

II.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	21
II.2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	22
II.3. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	23
II.4. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	25
II.5. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	27
II.6. CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	30
II.7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	33
II.8. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	34
II.8.1. CONCEPTO DE PARTE	34
II.8.2. EL SUJETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	36
II.9. COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	38
II.10. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO	39
II.11. TRAMITACION	41
II.12. OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS	42
II.13. ACTUACIONES Y DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS	43
II.14. NOTIFICACIONES	44
II.15. IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES	47
II.16. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	49

CAPITULO III.
EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

III.1. CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO	51
III.2. CUMPLIMIENTO FORZOSO	52
III.3. MEDIDAS DE APREMIO	53
III.3.1. AMONESTACION CON APERCIBIMIENTO	55
III.3.2. MULTA	56
III.3.3. ARRESTO	57
III.3.4. CLAUSURA	57
III.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION	58
III.4.1. REQUERIMIENTO	59
III.4.2. EMBARGO	61
III.4.3. REMATE O ADJUDICACION	63
III.5. SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION	64
III.6. GASTOS DE EJECUCION	69
III.7. ACTAS Y VISITAS DOMICILIARIAS	70

CAPITULO IV.
MEDIOS DE DEFENSA

IV.1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	74
IV.1.1. CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS	74
IV.1.2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	75
IV.1.3. ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	76
IV.1.4. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	78
IV.1.4.1. LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA	79
IV.1.4.2. LA REVOCACION ADMINISTRATIVA	80
IV.1.4.3. EL RECURSO DE REVISION	84
IV.2. JUICIO DE NULIDAD	88
IV.2.1. PARTES EN EL JUICIO	93
IV.2.2. REPRESENTACION DE LAS PARTES	95
IV.2.3. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO	96
IV.2.4. CASOS DE SOBRESEIMIENTO	102
IV.2.5. DEMANDA	103
IV.2.6. INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	112
IV.2.7. PRUEBAS	118
IV.2.8. CIERRE DE INSTRUCCIÓN	120
IV.2.9. REQUISITOS DE LA SENTENCIA	120
IV.2.10. RECURSO DE QUEJA	122
IV.2.11. EXCITATIVA DE JUSTICIA	124
IV.2.12. RECURSO DE RECLAMACION	124
IV.2.13. RECURSO DE REVISION	125
IV.2.14. NOTIFICACIONES Y TERMINOS	127
IV.3. EL AMPARO ADMINISTRATIVO	130

IV.3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	131
IV.3.2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES	132
IV.3.3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL AMPARO	134
IV.3.3.1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	134
IV.3.3.2. INSTANCIA DE PARTE	134
IV.3.3.3. AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO	135
IV.3.3.4. DEFINITIVIDAD	135
IV.3.3.5. PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL AMPARO	136
IV.3.3.6. ESTRICTO DERECHO	137
IV.3.3.7. RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO	137
IV.3.3.8. TRAMITACION POR ESCRITO	137
IV.3.3.9. LIMITACION DE PRUEBAS	137
IV.3.4. AMPARO INDIRECTO	138
IV.3.5. AMPARO DIRECTO	139
CONCLUSIONES	III
BIBLIOGRAFIA	V

INTRODUCCION

El Estado y sus autoridades desempeñan, frente al gobernado, la actividad soberana o de gobierno mediante actos que se encuentran revestidos de los atributos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad; en materia administrativa la concurrencia de estos tres elementos implica la presencia del acto administrativo, del cual se verán todas sus características a lo largo del primer capítulo.

Ahora bien, para efectos de conceptualizar lo que debe entenderse por autoridad, el Maestro Acosta Romero nos da la siguiente definición: "Es todo órgano del Estado, que tiene atribuidas por el orden jurídico, facultades de decisión o de ejecución o alguna de ellas por separado". A su vez la Suprema Corte ha establecido que el término autoridad corresponde 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 como individuos que ejercen actos públicos por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen. De los anteriores conceptos podemos concluir, que para que la autoridad pueda desempeñar las funciones que se le han encomendado por el propio orden jurídico, debe forzosamente estar investida de la facultad de imperio; es decir, se le debe dotar de tal fuerza, que la inobservancia de la ley y de los actos que se emitan por la propia autoridad administrativa tenga como consecuencia el emplear los distintos medios de apremio, que no son otra cosa que, los recursos con que cuenta la autoridad para hacer cumplir sus determinaciones, lo que se abordará a lo largo del tercer capítulo.

Pero hay que puntualizar que la facultad sancionadora de la administración pública, como cualquier otra manifestación de autoridad, se encuentra limitada por las garantías individuales, que establece nuestra Carta Magna a favor de los gobernados.

Por lo que es precisamente en el cuarto capítulo donde se expondrá con que medios legales o recursos cuenta el gobernado, en caso de que la autoridad le cause perjuicio al particular al emitir, y en su caso al tratar de que se cumpla el acto administrativo, o la determinación emitida por la autoridad. Siendo que, si bien es cierto es fundamental que la autoridad disponga de medios eficaces para hacer cumplir sus decisiones, también lo es que siempre lo debe hacer apegada al principio de legalidad, fundando y motivando cada uno de los actos que emita, ya que lo que se pretende al reglar las conductas, que en este caso en particular no constituyan delitos, lo que se busca es mantener un equilibrio, un orden en la sociedad y sobre todo el interés general.

CAPITULO I.

ACTO ADMINISTRATIVO

Toda la actuación de la administración se dará a través de "actos de la administración", pero sólo serán considerados actos administrativos cuando exista una "...declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos".¹

El acto administrativo, como todos los actos del Estado es acto jurídico y hecho jurídico, de forma que como acto jurídico, implica la voluntad de la administración dirigida a producir efectos de derecho y como hecho jurídico, puede ser un acontecimiento de la naturaleza o un hecho en que intervenga la voluntad de la autoridad administrativa, pero sin que hubiese sido su intención producir efectos jurídicos. Así el acto jurídico produce efectos jurídicos directos, es decir que crea, modifica o extingue derechos u obligaciones, como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos. El acto administrativo es individual y concreto, ya que su función es la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia. Sin embargo, existen situaciones de excepción, como es el caso del Reglamento y del Decreto, que pueden contener mandamientos que son generales y abstractos.

No todos los actos administrativos entrañan ejecución, ya que existen los que son declarativos, por ejemplo una licencia de manejar. En cambio el acto ejecutivo en Derecho Administrativo es aquel que tiene en sí la potestad necesaria para su realización, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que, además su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. "Compendio de Derecho Administrativo". Primer curso. 4ª Ed., Editorial Porrúa, México 2000. P.p. 251.

I.1. CONCEPTO

*"Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".*²

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en la página 1284, tomo XV, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Marzo de 2002, define de manera eficiente al acto administrativo de la siguiente forma:

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. *La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios públicos, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.*

Como se puede ver el concepto anterior se compone de varios elementos los cuales se desglosaran enseguida:

I.2. ELEMENTOS

Los elementos del acto administrativo son aquellos requisitos necesarios para que el acto pueda existir, siendo éstos: sujeto (activo y pasivo), manifestación externa de voluntad, objeto y forma.

² Acosta Romero, Miguel. "Compendio de Derecho Administrativo". Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2001. P.p. 369.

Sujeto.- El sujeto en el acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto. Para que un órgano de la Administración pueda emitir un acto administrativo, debe ser en ejercicio de la competencia atribuida por el ordenamiento jurídico respectivo. Por lo que hace al sujeto pasivo, son todos 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.

Manifestación externa de voluntad.- La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos:

- 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.- 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 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.

Forma.- La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que pueda ser apreciada a través de los sentidos por los sujetos pasivos; y tiene las siguientes variantes:

a) Escrita: que es la regla general, como acuerdos, decretos, telegramas, notificaciones, etc. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 16 Constitucional y 3º, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece: son elementos y requisitos del acto administrativo, 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.

b) Verbal: puede ser directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido.

c) Tácita: se manifiesta por hechos o actitudes, que en este caso se reduce al silencio administrativo de la autoridad y que generalmente se entiende que frente a la instancia presentada por un gobernado y no resuelta en un plazo de tres meses se entenderá que la respuesta es en sentido negativo a lo solicitado por el promovente, con la salvedad de que otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario.

I.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los requisitos del acto administrativo están establecidos por una parte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así en su artículo 16 dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, de éste artículo se desprenden los siguientes requisitos, que son los que debe contener el acto administrativo:

a) **Ser emanado de una autoridad competente**, es decir, con facultad legal para ello;

b) **Adoptar la forma escrita**, como se menciona en párrafos anteriores, para la eficiencia de todo acto emitido por alguna autoridad, se debe adoptar la forma escrita, debiendo estar debidamente fundado, motivado y suscrito por el funcionario competente;

- **La fundamentación legal**, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular;

- **Motivación**. La autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de Derecho inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, (artículo 4º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo).

Así mismo el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación nos señala que los actos administrativos que se deban notificar deberán constar por escrito en documento impreso o digital, señalar la autoridad que lo emite, estar fundado, 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.

I.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS

Uno de los requisitos fundamentales que debe de contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la ley le otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo, la facultad discrecional es la excepción a la regla.

*“La facultad discrecional que tienen los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, que límite le dará a su actuación, y cuál será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que puede apreciar circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la ley”.*³

Sus elementos son:

- 1.- Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue
- 2.- Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esta actuación.

Se clasifican en:

- a) Libres.
- b) Obligatorias.
- c) Técnicas.

a) Facultad discrecional libre.- Deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua.

³ Castrejón García, Gabino E., *“Derecho Administrativo I”*, Segunda Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2001.P.p. 364.

b) Facultad discrecional obligatoria.- Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

c) Facultad discrecional técnica.- Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad.

Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

La facultad reglada consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible.

I.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo esta destinado a producir efectos. Los efectos del acto administrativo pueden ser:

I.5.1.

***Directos.-** Estos consisten en la creación, modificación, transmisión, declaración, o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho.

***Indirectos.-** Estos son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

I.5.2.

Efectos frente a terceros.- El acto administrativo será exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los particulares.

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.

I.6. VICIOS

Vicio es toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al acto jurídico.

“La observancia del procedimiento es un aspecto muy importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respecto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por la ley dará lugar a la ilicitud del acto por “vicios de procedimiento”, los cuales constituyen causas de anulación, tal y como se establece, por ejemplo, en el artículo 238, fracción III del Código Fiscal de la Federación, al disponer que se declarará que un acto administrativo es ilegal cuando existan vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al fondo del mismo.”⁴

Cuando al acto administrativo le falta alguno de sus elementos, o requisitos, o no se dan tal como lo previene la ley, provocan el que el acto sea irregular, es decir, que exista algún vicio, y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial (anulabilidad), o total (nulidad), de efectos del acto, así se podría hablar de:

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op.Cit. P.p. 261.

a) Falta de sujeto: la falta de sujeto acarreará la falta del acto administrativo, (nulidad) ya que si no hay sujeto, lógicamente no habrá posibilidad de emitirse el acto; o puede suceder que el sujeto sea incompetente en cuyo caso la falta de efectos será total, o parcial, dependiendo del grado de incompetencia del sujeto administrativo;

b) Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia, esto traerá como consecuencia ineficacia completa del acto (nulidad); los vicios de la voluntad podrán modificarse en algunos casos, siempre que así lo prevenga la ley;

c) Falta de objeto. Esto acarreará la ineficacia total del acto administrativo (nulidad). La ilicitud en el objeto también acarrearía que se deje sin efecto el acto (nulidad);

d) Falta de forma. Lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo (nulidad).

I.7. NULIDADES

Nulidad absoluta.- De acuerdo con nuestro Derecho Privado, nulidad absoluta, en términos generales, es aquella que afecta el acto por ilicitud, es el acto ilícito civil; el acto nulo absoluto de acuerdo con el sistema que sigue el Código Civil Federal, puede ser porque se realiza contra el tenor de:

- a) Leyes prohibitivas (artículo 8º);**
- b) Leyes de interés público (artículo 8º);**
- c) Leyes de orden público (artículo 1830),**
- d) Las buenas costumbres (artículo 1830), y**
- e) Actos que tienen objeto, fin o condición ilícita (artículo 225).**

En este caso el acto existe, sus elementos se integran, pero es ilícito desde

el punto de vista civil y, por lo tanto, es privado de sus efectos por la ley; no es susceptible de convalidarse, ni de valer por prescripción, los efectos del acto son destruidos retroactivamente al decretarse la nulidad. Esta debe declararse por la autoridad.

Nulidad relativa.- En la nulidad relativa el acto también existe, pero alguno de sus elementos está mal conformado; el acto surte sus efectos, es susceptible de confirmarse y de valer por prescripción, sólo puede ser alegada esta nulidad por quienes intervinieron en la celebración del acto. La nulidad relativa puede ser consecuencia de:

- a) Incapacidad (artículo 2228 del C.C.F);
- b) Vicios de la voluntad, error, dolo, violencia;
- c) Vicios del objeto;
- d) Vicios de forma, y
- e) Lesión (artículos 17 y 2236 del C:C:F)

“Desde un punto de vista lógico-jurídico, la inexistencia implica la negación absoluta del acto jurídico, es decir, no se da en lo absoluto, ni el acto, ni ninguno de sus elementos, puesto que al darse alguno de los elementos, existiría éste y el acto sería mal formado, no será el acto perfecto, pero existirá un rudimento de él; si en el acto jurídico se dan algunos o varios de sus elementos, existiría éste y tendrá los efectos rudimentarios que el Derecho le señale y que por sí mismo pueda llegar a tener, aunque no se trate del acto en su totalidad.

Por lo que se refiere a los llamados elementos de validez, estimamos también, desde un punto de vista lógico, resulta discutible que se puedan considerar como elementos, pues por éstos entendemos las partes integrantes del todo y lo que la doctrina señala como elementos de validez del acto jurídico en Derecho Civil, desde nuestro punto de vista, no son elementos sino que vienen a ser requisitos o modalidades, de los elementos del acto jurídico, cuya mala conformación o irregularidad, trae como consecuencia la nulidad relativa. Por otra parte, también es preciso señalar que la nulidad absoluta de ninguna manera

*entraña una irregularidad en la estructura del acto, de sus elementos, o de sus modalidades o requisitos de éste, sino que en el fondo viene a ser un ilícito civil que es sancionado con la nulidad absoluta.*⁵

*“La nulidad en Derecho civil ha sido estudiada en forma muy especial y se ha elaborado una teoría perfectamente definida respecto a la nulidad, abarcando en el ámbito de su ineficacia tres aspectos que son: la nulidad relativa o anulabilidad, la nulidad absoluta y la inexistencia inclusive del acto jurídico. En el primer caso se está ante la presencia de un acto al que le falta un elemento secundario y que en consecuencia posteriormente puede ser perfeccionado. Este acto jurídico anulable se confirma por el transcurso del tiempo, por lo tanto su nulidad solamente puede ser invocada por la persona afectada o sus representantes legales, dentro del término que la ley de la materia establece y si se da el caso de que esta nulidad no se promueve dentro del término citado, por la persona indicada, el acto anulable produce efectos de derecho como todo acto jurídico eficaz. La nulidad absoluta significa que el acto carece de algún elemento esencial, y en consecuencia, la acción para invocar la nulidad no prescribe y puede ser invocada por cualquier persona. El acto jurídico inexistente en materia civil, es aquel que no existe en el ámbito del derecho, es decir, que no tiene existencia legal.”*⁶ Al respecto ya se hizo la crítica en líneas anteriores del porque no se podría considerar a un acto jurídico como inexistente.

El Capítulo Segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo nos habla exclusivamente de nulidad y anulabilidad del acto administrativo.

El artículo 5 establece: *“ La omisión o irregularidad 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.”* Sin que en el artículo 3 establezca cuales son los elementos y cuales son los requisitos, simplemente señala son elementos y

⁵ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., P.p. 401-402

⁶ Galindo Camacho, Miguel., “Derecho Administrativo”, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1999. P.p. 226.

requisitos del acto administrativo y los enumera.

Estableciendo a su vez el artículo 6 de la misma Ley, que 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 declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

A su vez en el artículo 7 se establece que 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 hubiere sido válido.

El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso. (artículo 8 de la L.F.P.A)

I.8. EXTINCIÓN CONCEPTO

El acto administrativo se extingue por cumplimiento de su objeto, motivo o fin.

*“Desaparición de los efectos de una relación jurídica o un derecho”.*⁷ Así pues se puede establecer que relación jurídica es toda relación humana regida por normas jurídicas, que origina derechos y obligaciones. Y Derecho se podría entender, por lo que respecta a éste concepto como las facultades pertenecientes al individuo.

*“Los actos administrativos, 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”.*⁸

El cumplimiento, es la ejecución, que puede ser voluntaria, tanto por parte de los particulares, como por los órganos inferiores de la Administración, y en caso de que no se cumpliera de manera voluntaria, la autoridad, de manera coactiva puede hacer que se cumpla el acto por parte del gobernado, siendo éste el cumplimiento forzoso.

El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios:

1.- Normales.- La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización voluntaria puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto.

⁷ Castrejón García, Gabino E., Op. Cit., P.p. 375.

⁸ Acosta Romero Miguel. Op. Cit., P.p. 394.

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 podríamos llamar automática, o cuando se trata de actos declarativos, y

d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo, (licencias, permisos temporales, concesiones, etc.)

2.- Anormales.- El acto administrativo puede extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización, o lo hacen ineficaz. Y son los siguientes:

a) Revocación administrativa;

b) Rescisión;

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.- Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público, o de legalidad. La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, también 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.

b) La rescisión.- Consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en caso de incumplimiento de la otra parte. Este modo de extinción sólo opera en aquellos actos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción.- Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo.

d) Caducidad.- Es un medio de extinción de los actos administrativos, 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. La caducidad es una figura procedimental y cuyo propósito es sancionar jurídicamente la negligencia de quien debe impulsar y ejercer sus derechos en el procedimiento lo que se refleja en los artículos 57 fracción IV y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en tratándose de procedimientos iniciados a instancia del interesado y por causas imputables al mismo.

e) Término y 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. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo lo extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho.

f) La renuncia de derechos.- El individuo tiene derecho a renunciar ciertos derechos, mediante una manifestación unilateral de voluntad, y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido. La renuncia 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, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables, y

*Que la renuncia 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.- En Derecho Civil existe una doctrina muy definida sobre lo que se ha llamado nulidad del acto jurídico y no sólo acerca de la nulidad, sino con relación a su propia existencia. Así, se ha sostenido que hay elementos de existencia, que son: consentimiento y objeto; y elementos de validez, que son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.- Consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

I.9. SILENCIO ADMINISTRATIVO

“La manifestación de la voluntad de la administración se realiza a través de un procedimiento que genera un acto válido eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, lo que, en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, situación que no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas.”⁹

El silencio administrativo es la falta absoluta de acto, y es consecuencia de la abstención de la administración Pública, a la que la ley le reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos:

1.- Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.

2.- Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos superiores respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.

3.- Que el silencio administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga el particular.

4.- Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba recaer una resolución a la petición del particular.

El silencio administrativo puede ser de dos tipos: negativo, denominado **negativa ficta**; y positivo llamado **afirmativa ficta**.

“El silencio administrativo y la negativa ficta son figuras que se asemejan porque ambas se configuran ante la falta de respuesta de la autoridad; sin embargo, sus consecuencias jurídicas son diferentes. La materia regulada en el

⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. cit. P.p. 275-276.

primer dispositivo jurídico es la denuncia simple del silencio de una autoridad, es decir la falta de respuesta a una instancia o petición, denuncia que provoca como efecto, lisa y llanamente que se conmine a la responsable a contestar de manera congruente y clara, sin eludir ni aplazar su solución, misma que deberá comunicar formalmente al interesado. En tanto que en la negativa ficta, su procedimiento y resolución es sustancialmente diferente del silencio administrativo, y su base se encuentra prevista en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.”¹⁰

Negativa ficta.- En nuestro sistema jurídico el Código Fiscal de la Federación establece esta figura de manera general en su artículo 37, el cual señala que transcurrido un plazo de cuatro meses sin que se notifique la resolución, ante una petición del interesado, se podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente y éste queda facultado para interponer los medios de defensa legales para combatir esa presunta negativa. El efecto principal del juicio que se instaure, es que la autoridad debe dar los fundamentos de dicha negativa en su contestación a la demanda; fundamentos que a su vez deberá atacar el actor, en su ampliación de demanda, elementos con los cuales, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encontrará en la posibilidad de dictar sentencia anulando la resolución negativa ficta o bien confirmándola.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el artículo 17 dispone que salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda, transcurrido dicho plazo, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente. La resolución negativa ficta, en sentido estricto no tiene el carácter de acto administrativo, ya que por su naturaleza carece de ejecutividad, puesto que la autoridad no puede hacerlo efectivo mientras que no haya sido impugnado y reconocida su validez.

¹⁰ Acosta Romero Miguel. Op. Cit., P.p. 390.

El Doctor Acosta Romero menciona en relación con el artículo 17 de la LFPA, que esta ley trata de hacer extensivo a todas las materias el concepto de silencio administrativo, que en su opinión no puede ser aplicado en forma supletoria a todas las leyes administrativas, ya que el artículo 2º de la LFPA dice textualmente: “Esta ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma”, y no se dice en todo el cuerpo de la ley, entonces cuáles son las leyes administrativas reguladas por la misma, y si la ley no hace referencia expresa, resulta confuso el concepto y silencio de aplicación supletoria según el artículo 2º si las leyes no prevén expresamente o no admiten el silencio administrativo; sucede que una figura como lo es el silencio administrativo, no puede extenderse a todas las leyes administrativas existentes en el país.

Afirmativa ficta.- Transcurrido el término legal sin que la autoridad resuelva alguna instancia o petición de un particular, debe entenderse que la resuelve de manera afirmativa.

A diferencia de la negativa ficta, en la que la resolución no es ejecutiva, en la afirmativa ficta la resolución sí produce sus efectos y es oponible por el particular, ante la autoridad y frente a terceros. Al igual que en la negativa ficta, tratándose de la afirmativa ficta, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que a solicitud del interesado la autoridad deberá expedir constancia de la configuración de este acto presunto, salvo la afirmativa ficta contemplada por la Ley Federal del Trabajo, de Competencia Económica y Federal de Protección al Consumidor, dado que las materias que aquellas regulan se encuentra excluida de la aplicación de dicho ordenamiento procedimental, conforme a lo previsto por su artículo 1º.

Derecho de petición.- En nuestro sistema jurídico existen algunas materias que en la ley no se regula al silencio administrativo en ninguno de sus dos tipos, sin embargo, ante la falta de respuesta el gobernado cuenta con el Juicio de Amparo para reclamar la violación a su derecho de petición.

Conforme al artículo 8º de nuestra Constitución, a toda petición formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, deberá recaer un acuerdo escrito, que deberá ser notificado en breve término, de donde se deriva la existencia de los dos requisitos señalados: que la autoridad tenga la obligación de responder y que deba ser en “breve término”.

*“El contenido del derecho de petición obliga a la autoridad a que dé contestación en breve término, pero no supone una negativa ficta en caso de que no se obtenga respuesta, es decir, la autoridad esta obligada a contestar; en el supuesto de que la autoridad no conteste, no se configura el silencio de la Administración, sino más bien una violación a una garantía constitucional. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que las garantías del artículo 8º constitucional tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido. Asimismo ha considerado el más alto tribunal de la República, que el breve término previsto en el artículo 8º comentado, es de cuatro meses.”*¹¹

Además de que el silencio administrativo como ya quedó establecido es violatorio del artículo 8º Constitucional, también viola el artículo 16 que ordena que todo acto administrativo de molestia hacia el particular debe:

- 1.- Constar por escrito
- 2.- De autoridad competente
- 3.- Estar fundado, y
- 4.- Estar motivado

Por lo que el silencio administrativo, además de violar el derecho de petición, es violatorio de la garantía de legalidad.

¹¹ Acosta Romero Miguel. Op. Cit., P.p. 389.

CAPITULO II.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

II.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. Es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.

“El Procedimiento Administrativo constituye un instrumento formal, necesario para la producción de los actos de la administración, puesto que él mismo es el que le va a dar la condición de validez a éstos, ya que de no seguirse el procedimiento previsto por el ordenamiento legal, el acto que se produzca estará afectado de ilegalidad por vicios de procedimiento.”¹²

Es aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta (carácter bilateral), que se deriva de los efectos de un Acto Administrativo. Es decir el Acto Administrativo es el origen de todo Procedimiento Administrativo que se da en una relación jurídica entre las partes ya mencionadas.

En consecuencia, la observancia del procedimiento administrativo representa, por un lado, una garantía constitucional, y por otra parte, garantiza la satisfacción del interés público a través de la pronta adopción de medidas decisivas por parte de los órganos administrativos, ya que tal procedimiento se ha instaurado tanto en beneficio de los gobernados como de la administración.

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. P.p. 216.

II.2. PROCESO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El proceso constituye el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado, y al procedimiento se le ha considerado como cada una de las etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso. Tanto el proceso como el procedimiento son formas de actuación de los órganos públicos. En materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar, que en conjunto forman el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procedimientos administrativos. Proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional, y procedimiento es el cauce, el conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.

Proceso se puede definir como el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente (sentencia); el proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto.

Procedimiento es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. El Procedimiento Administrativo, constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa.

*“Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto”.*¹³

¹³ Acosta Romero Miguel, *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, 12a ED. Editorial Porrúa, México 1995, P.p. 679.

Proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y busca una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, **mediante una sentencia**, y en el procedimiento administrativo **no hay partes contrapuestas**, sino que hay una relación entre Administración y el interesado, siendo éste el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo, habiendo tantos Procedimientos Administrativos como Actos administrativos se realicen.

II.3. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Todos los poderes públicos están subordinados a la ley, en particular, el Poder Ejecutivo Federal, con sus órganos fundamentales: el gobierno y la administración pública. El orden administrativo jurídico no regula toda la acción de la Administración Pública. Por ello es importante dotarla de las leyes que le son necesarias y encauzarla debidamente, en un orden de legalidad, que al mismo tiempo limite la acción de los órganos del Estado protegiendo el interés general y el interés particular.

Toda ley administrativa consta de tres partes esenciales o conjuntos de normas: sustantivas, adjetivas o de procedimiento y sancionadoras. De esta manera se ordena jurídicamente la actividad administrativa, manteniendo su necesaria unidad y se facilita la realización de sus fines.

Los actos administrativos se producirán por el órgano competente mediante el procedimiento que, en su caso, estuviere establecido. El Acto Administrativo no puede ser producido de cualquier manera a voluntad del titular del órgano a quien compete tal producción, sino que ha de seguir para llegar al mismo un procedimiento determinado.

Las normas de procedimiento que las leyes administrativas establecen, tienen una definida finalidad: la protección del interés general, al mismo tiempo deben respetar los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico.

“El Procedimiento administrativo cumple los requisitos que caracterizan a todo verdadero procedimiento, a saber: a) que cada uno de los actos combinados conserven íntegra su individualidad; b) que la conexión entre los actos radique en la unidad del efecto jurídico, y; c) que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de modo que cada uno suponga al anterior y el último suponga a todos los anteriores.

Concluyendo así que el Procedimiento Administrativo tiene las siguientes características:

- A) Se origina indistintamente por un Acto Administrativo;*
- B) Cada Acto Administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;*
- C) Sea cual fuere el Procedimiento Administrativo aplicable al caso concreto éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;*
- D) El Procedimiento Administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;*
- E) Dentro del Procedimiento Administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir a la resolución que se dicte.*

Los caracteres generales del Procedimiento Administrativo son las formalidades esenciales del procedimiento dictadas por nuestra Carta Magna¹⁴.

¹⁴ Castrejón García Gabino Eduardo, *“Derecho Procesal Administrativo”*, 2a. Edición, Cárdenas Editor Distribuidor, México 2003, P.p. 198-199.

II.4. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo o Proceso Administrativo ordinario es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo corresponde el conocimiento de todas las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que el ordenamiento jurídico no prevea otro proceso distinto. Cualquiera que sea el proceso especial, en tanto no existan normas específicas que lo regulen, se aplicarán las normas reguladoras del proceso ordinario.

El Proceso Administrativo ordinario es un auténtico proceso. En el interviene el órgano jurisdiccional como tal.

“El procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento”¹⁵

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. El procedimiento tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

El Procedimiento Administrativo contenido en las leyes administrativas es muy variable y reviste caracteres complejos, todos ellos encaminados a una mayor

¹⁵ Castrejón García Gabino Eduardo, Op.Cit., P.p. 201.

atención de los servicios públicos y demás propósitos de la Administración Pública.

“Ya indicamos que carecemos de un Código Federal de Procedimiento Administrativo y que cada día se señala más la urgencia de su expedición. Las bases que se pudieran adoptar serán las siguientes:

PRIMERO. *La organización del Procedimiento Administrativo y reconocimiento del principio de la audiencia de las partes, y derecho de examinar el expediente, por sí o por sus abogados.*

SEGUNDO. *Enumeración de los medios de prueba que deban ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.*

TERCERO. *Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración, es decir, iniciación y terminación del expediente.*

CUARTO. *Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos.*

QUINTO. *Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los Actos Administrativos que afectan a un particular.*

SEXTO. *Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares, y como reglas generales complementarias: la declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que infringen garantías de procedimiento para el particular deben provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja”.¹⁶*

El Procedimiento Administrativo por lo general es contradictorio, inquisitivo, escrito y poco formalista:

Contradictorio. Porque estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas;

Inquisitivo. Porque por su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o motivos que

¹⁶ Castrejón García Gabino Eduardo, Op.Cit., P.p. 202-203.

fundan el acto Administrativo;

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 de asuntos;

El procedimiento Administrativo es poco formalista, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica.

*“Las doctrinas administrativas han sentado los siguientes principios en materia de procedimientos administrativos: Predominio de la actuación de oficio; carencia de solemnidades; rapidez; predominio de la forma escrita; gratuidad en lo general; no siempre es precisa una dirección técnica y tramitación sencilla”.*¹⁷

II.5. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo puede agruparse en las siguientes formas:

- I. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa;
- II.- El Procedimiento Administrativo de oposición para sustanciar la preferencia del derecho anterior;
- III. El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto;
- IV. El procedimiento sancionador mediante el cual la Administración castiga las violaciones legales;
- V. El procedimiento Revisor cuando la Administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos, y
- VI. Los procedimientos especiales como el que alude la Ley de la Propiedad

¹⁷ Serra Rojas, Andrés. *“Derecho Administrativo”*. Tomo II, Editorial Porrúa, 24ª ED. México 2003.

Industrial.

Estas formas de procedimiento se dan en las tres fases del Procedimiento Administrativo que son: La preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia.

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, rápidas, ágiles, flexibles y limitadas al cumplimiento de la ley y a asegurar el interés general.

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 prestaciones administrativas. Estos son originados en la ley y protegidos a través de los procedimientos administrativos que son una sucesión de garantías jurídicas.

No hay un procedimiento tipo, uniforme y general, que sirva de base a todas las actuaciones de la Administración Pública, que puedan afectar los derechos privados. Por el contrario, nos encontramos con situaciones diversas: tales como la ausencia de un Procedimiento Administrativo, o una diversidad de procedimientos que corresponden a las diversas materias administrativas, que constituyen verdaderas formalidades.

El Procedimiento Administrativo de oposición u oposición administrativa, es un procedimiento por medio del cual el particular que puede afectarse con una resolución administrativa ocurre a las propias autoridades, haciendo valer un derecho anterior, solicitando de ellas revise sus procedimientos, antes de resolver en definitiva. En este caso la ley administrativa establece procedimientos de defensa para el interesado afectado con la resolución. El procedimiento de oposición, legalmente establecido, es un medio de defensa administrativo eficaz, para que la autoridad revise sus propias determinaciones, máxime que existen defensas jurídicas posteriores para dilucidar esas contradicciones.

Miguel Acosta Romero señala que existen entre otros el procedimiento interno y externo, el previo y el de ejecución y el 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 la ejecución que también puede ser interno o externo. El procedimiento interno es una actuación de oficio (inquisitivo), con forma escrita, rapidez de procedimientos y técnicas, flexible, legal y expedito en la práctica.

El procedimiento externo será aquel que infiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado. Culmina en un escrito motivado, donde se otorga la previa audiencia al interesado.

Hay actos administrativos que sí requieren **procedimiento previo**, verbigratia, 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**. Pero en el caso de los contratos administrativos, no hay coacción por parte del Estado para su ejecución, salvo que el contratista incurra en incumplimiento.

II.6. CARACTERISTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento de administración interno y gestión de la Administración, para que sea eficaz y ejecutable debe reunir las siguientes características:

- 1.- Actuación de oficio (inquisitivo).
- 2.- Forma escrita
- 3.- Rapidez de procedimientos y técnicas.
- 4.- Flexibilidad
- 5.- Actuación bajo el principio de legalidad, y
- 6.- Rapidez en las resoluciones.

El procedimiento en el que intervengan los particulares, debe llenar de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso.

“Para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por que llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que sí lesionen a un particular en especial, si es conveniente otorgarle audiencia sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa. Esta es la interpretación más acorde con nuestra tradición. Esta bien que la administración persiga el bien común, pero cuando se afecten de manera trascendental los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el Acto Administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de

derecho.”¹⁸

El derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los gobernados se integra por una serie de derechos como son:

- I. El derecho de la competencia.
- II. El derecho a la forma.
- III. El derecho al motivo, y
- IV. El derecho a la legalidad (fundamentación).

*“El Acto Administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es el punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un proceso Administrativo de Impugnación”.*¹⁹

Para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar el fondo de un proceso, es necesario que se den una serie de requisitos, exigidos por el Derecho Procesal, que la doctrina ha denominado presupuestos procesales. Existen, por tanto, en todo proceso dos momentos perfectamente definidos: Uno, aquel en que se examina si la pretensión puede ser entablada según lo hace el actor; para ello se verá si reúne aquellos requisitos que el Derecho Procesal exige; la norma manejada en este momento es puramente procesal, y el conjunto de problemas que plantea se conoce con el nombre de cuestiones de admisibilidad.

La falta de alguno o algunos de los presupuestos determinará la inadmisibilidad de la pretensión, lo que supone no entrar a examinar la cuestión de fondo planteada.

¹⁸ Castrejón García Gabino Eduardo, Op.Cit., P.p. 238.

¹⁹ Acosta Romero Miguel, Op.Cit., P.p 681-683.

*“El problema del tratamiento de los presupuestos procesales ofrece, dice Enciso los siguientes aspectos: a) Si habrán de ser tenidos en cuenta de oficio o a instancia de parte; b) En que momento habrán de darse; c) En que momento habrán de ser examinados y decidir sobre ellos; y d) Cual será el orden de preferencia entre los mismos.”*²⁰ Siendo que en reiteradas jurisprudencias se ha resuelto que los Tribunales deben apreciar de oficio aquellos presupuestos básicos del Proceso Administrativo, sin necesidad de haber sido alegados por las partes.

Otro de los aspectos que el tratamiento jurídico establece es, desde que momento han de darse los requisitos procesales. En principio, han de darse al deducirse la pretensión; pero en aplicación del principio de economía procesal, se permite la subsanación de aquellos defectos susceptibles de ello durante el curso del proceso.

El Procedimiento Administrativo debe reunir fundamentalmente las siguientes características y requisitos:

- A) Conocimiento del gobernado del acto de autoridad;**
- B) Término para oponerse al Acto Administrativo;**
- C) Término para ofrecer pruebas;**
- D) Audiencia de desahogo de pruebas;**
- E) Resolución dictada por autoridad competente, fundamentada con leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

²⁰ Castrejón García Gabino Eduardo, Op.Cit., P.p. 242.

II.7. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La Administración Pública dispone legalmente de Procedimientos Administrativos de carácter general que son principios procesales comunes a instituciones administrativas diversas. También cuenta con procedimientos especiales de una materia determinada que legalmente difiera del procedimiento general, por las peculiares características de las materias a las que se aplican.

El Procedimiento Contencioso Administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante Tribunales Administrativos o ante tribunales Judiciales, que conozcan de las controversias de los particulares por un Acto de Administración que los agravia. El Contencioso Administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos Administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los Actos Administrativos ineficaces.

*“El Procedimiento Contencioso Administrativo en nuestro sistema jurídico vigente se advierte en las controversias que se desarrollan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de servidores públicos y por último en el Contencioso Administrativo que se verifica ante los Tribunales Judiciales de la Federación”.*²¹

²¹ Castrejón García Gabino Eduardo, Op.Cit., P.p. 256.

II.8. LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

II.8.1. CONCEPTO DE PARTE

Para Chiovenda es parte el que demanda en nombre propio (o en cuyo es demandada) una actuación de ley.

“Son parte en el proceso aquel o aquellos sujetos que pretenden una concreta tutela jurisdiccional y aquel o aquellos sujetos respecto de los cuales o frente a los cuales esa tutela se pretende, sujetos ellos a quienes afectará de forma directa el pronunciamiento del tribunal, ya conceda o deniegue la tutela pedida, ya resuelva que no puede pronunciarse sobre ella en ningún sentido. Así, son partes el demandante o actor y el demandado, pero también adquieren esa condición quienes, con posterioridad a la demanda, puedan entrar en el proceso con plenitud de derechos y responsabilidades procesales”.²²

Partes son estas personas necesarias para la existencia del pleito; son aquellos entre quienes tiene lugar, o, más concretamente, es parte todo aquel que pide o contra el cual se pide en juicio una declaración de derecho.

Puede hablarse también de un proceso con pluralidad de partes (caso de litis-consorcio). Este caso se produce siempre que en un proceso figuren varios actores contra un demandado (activo), un actor contra varios demandados (pasivo) o varios actores contra varios demandados (mixto).

En el proceso, además del actor y demandado, partes principales, pueden aparecer otras personas que, ocupando posición diferente, tengan, no obstante, también la consideración de partes, aunque con carácter accesorio. Las partes que litigan desde el principio, se llaman partes principales (actor o demandado

²² 2 Diccionario jurídico Espasa. Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1999. P.p. 720-721.

principal); su proceso, proceso primitivo o principal; el tercero se llama interviniente principal, y su intervención en el proceso, intervención principal.

Las partes son los sujetos que actúan o contradicen, en un proceso de cualquier naturaleza, provocando la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno, por lo cual el interés inherente al concepto de parte es sólo el que deriva de una pretensión válida respecto a la aplicación de la norma sustantiva a favor del promovente.

En el Proceso Administrativo la Administración Pública y los gobernados son los sujetos que adquieren el carácter de "partes", en tanto y cuanto adopten la posición de pretender la actuación de la ley. Sin que en el Proceso Administrativo el concepto de parte se pueda asemejar al concepto de parte en el proceso judicial.

Dos consecuencias inmediatas resultan de esta circunstancia. La primera es que en el Proceso Administrativo, a diferencia de lo que ocurre en el Judicial, puede verificarse la actuación de una sola parte, que siempre será la Administración Pública.

La segunda es que en el Proceso Administrativo, no existiendo litigio, nada obsta a que la Administración Pública, ante quien se desarrolla el procedimiento, tenga también el carácter de parte. En efecto: desde que no hay litigio, no hay necesidad de que exista un juez independiente, con lo cual se suprime la vieja crítica de que en el Procedimiento Administrativo recursivo se da la imposible condición de que la Administración Pública actúe simultáneamente como parte y, además, como juez.

Las partes en el Procedimiento Administrativo únicamente pueden ser la autoridad que resuelve y otra autoridad o un particular que excita mediante el procedimiento a la autoridad; en otro orden de ideas, partes en el Procedimiento Administrativo pueden ser dos: la autoridad como órgano de resolución y un ente público o privado que va a participar en el procedimiento y va a ser el destinatario de la resolución que se emita.

II.8.2. EL SUJETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En el procedimiento pueden participar la Administración y los gobernados. Normalmente, el Procedimiento Administrativo conecta los intereses de Administración y gobernados, relacionando ambos. Pero frente a la Administración puede existir o no un gobernado, puesto que hay actuaciones de la Administración sometidas al Procedimiento Administrativo que no tiene trascendencia externa y no afectan, en concreto, a ninguna persona, por ejemplo, la decisión de la construcción de un edificio público. Aquí no cabe hablar de gobernados o de interesados, los que a lo más surgirán en el momento en que se contraten las obras de referencia. Por lo tanto, el sujeto del Procedimiento Administrativo puede ser exclusivamente la propia Administración.

Cuando aparecen la Administración y los gobernados, sus intereses suelen estar contrapuestos, pero ello no es forzoso que suceda. Puede suceder también que existan dos gobernados enfrentados entre sí y que la Administración asuma un papel arbitral.

Lo normal es, sin embargo, que el Procedimiento Administrativo afecte o sólo a la administración o bien, de surgir interesados, a los particulares cumulativamente, pero la Administración aparece siempre como sujeto del Procedimiento Administrativo.

En segundo lugar ha de ser desenvuelto por los órganos competentes de la Administración de que se trate. Como además éstos órganos están servidos por personas físicas, sus condiciones afloran al Procedimiento Administrativo con trascendencia y consecuencias de abstención o recusación.

Los otros sujetos son los gobernados, que habrán de tener la consideración de interesados para poder intervenir en el Procedimiento Administrativo. La condición de interesados se adquiere por la suma de las siguientes circunstancias:

a) Capacidad jurídica, que exige la intervención de una persona, sea física o jurídica. No cabe iniciar el Procedimiento Administrativo por un grupo de ciudadanos no personificados.

b) Capacidad de obrar, se amplía para las relaciones con la Administración, pues, según el Artículo 22 de la L.F.P.A., tendrán la capacidad de obrar ante la Administración Pública, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de sus derechos cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia del marido o la persona que ejerza la patria potestad o tutela. Es decir, que tales personas pueden actuar, o ser parte en el Procedimiento Administrativo, por sí, sin necesidad de que medien otras personas.

c) Legitimación, No puede cualquiera ser parte de un Procedimiento administrativo, sino que necesita reunir determinadas condiciones, ser afectado por las actuaciones, para que el Procedimiento Administrativo lo tome en consideración.

Se necesita una cualificación personal y objetiva para intervenir en el Procedimiento Administrativo; esta cualificación es la que contempla la condición de interesado, bien activamente o pasivamente. Interesados activamente en el Procedimiento Administrativo son aquellos que lo promueven como titulares de Derecho o intereses legítimos. Pasivamente pueden serlo los que sin haber iniciado el procedimiento ostentan derechos que pueden resultar directamente afectados por la decisión que en el mismo se adopte. Son también interesados pasivamente aquellas personas cuyos intereses personales legítimos y directos, pueden resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento; a diferencia del supuesto anterior, no lo son automáticamente, es necesario que se presenten.

El **sujeto administrativo** para efectos del procedimiento debe ser considerado como aquel ente que participa precisamente en el mismo. Por una parte se encuentra el Estado que en ejercicio de la función pública está

representado por aquellas personas que conforme a la ley emiten un Acto administrativo o son susceptibles a instancia de parte de emitirlo; por otra parte se encuentra el sujeto pasivo de la relación jurídico administrativa, quien puede ser un particular (persona física o moral) o alguna otra autoridad que es receptiva de dicho acto; así mismo se encuentra la autoridad u órgano administrativo o contencioso administrativo, que resuelve en su caso, la creación de un nuevo Acto Administrativo o la resolución de un conflicto.

II.9. COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La competencia en el Procedimiento Administrativo se refiere al órgano administrativo que va a conocer del procedimiento, así como de la competencia territorial, es decir, aquella delimitación a la circunscripción en la que se va a desarrollar el procedimiento Administrativo correspondiente, por lo general, corresponderá al órgano con competencia en el territorio en que hubiere de tener lugar la actividad.

La competencia del órgano administrativo se va a derivar del principio de juridicidad que rige a las actuaciones administrativas. Al hablar de juridicidad tenemos que establecer dos elementos fundamentales en la actuación administrativa: el primero que consiste en la norma jurídica y, el segundo que consiste en un poder jurídico o de competencia derivado de la norma.

El principio de juridicidad puede definirse como la actuación que tenga una autoridad administrativa, deberá ser revisada de competencia para dicha actuación, emanando la misma de una norma jurídica. Asimismo se refiere a respetar las garantías de fundamento y motivación del acto, es decir de la aplicación de una norma jurídica preexistente al acto de autoridad, así como las razones de las cuales ejecuta el mismo. La autoridad administrativa no puede revisar actuaciones fuera de su competencia. La competencia del órgano administrativo dependerá de la materia de que se trate y la normatividad que se aplique a la misma.

En cuanto a la competencia territorial ésta se refiere a la circunscripción en la cual la normatividad de cualquier Procedimiento Administrativo va a desarrollarse.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo primero señala que las disposiciones de esa Ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. También se aplicará a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

II.10. INICIACION DEL PROCEDIMIENTO

La iniciación del Procedimiento Administrativo se encuentra regulada por los artículos 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En dichos preceptos se establece la formalidad con la que inicia el Procedimiento Administrativo que consiste básicamente en la excitación que hace la persona física o moral o alguna autoridad al órgano de la Administración Pública Federal que corresponda. Esta excitación se realiza en forma escrita siguiendo los lineamientos esenciales del procedimiento. El procedimiento administrativo puede iniciarse de dos maneras, de oficio o a instancia del interesado; su inicio de oficio implica que es un acto de trámite de la autoridad, para lo cual se requiere que se encuentre debidamente fundado y motivado, que precise a quien se dirige y en su caso el lugar en donde se llevará a cabo la actividad de la autoridad administrativa.

El procedimiento de oficio normalmente inicia por una orden de la autoridad administrativa que debe constar por escrito. Esta orden recibe diversas denominaciones, puede ser una orden de visita o de verificación y dentro de esta última categoría puede incluirse la orden de verificación de comprobantes fiscales.

El procedimiento que da inicio a instancia del interesado se da cuando el particular promueve ante la autoridad correspondiente, a fin de que ésta resuelva alguna pretensión. Se debe dirigir al órgano competente, y en caso de que se presentare ante un órgano incompetente, el órgano lo remitirá al que sea el competente en un plazo de 5 días, teniéndose como fecha de presentación al del acuse de recibo de la autoridad incompetente.

La iniciativa deberá solicitar cuestiones posibles y lícitas, estas promociones deberán presentarse directamente en las oficinas autorizadas en las oficinas de correos, mensajería o telefax excepto cuando se trate de un escrito inicial de impugnación que deberá ser presentado directamente y precisamente en la oficina correspondiente. La presentación deberá ser oportuna cuando se encuentre previsto algún plazo en la norma administrativa de que se trate, pues de no ser así no se podrá admitir.

Por lo que hace a las formalidades, la misma Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su artículo 15 señala que debe ser por escrito, con nombre, denominación o razón social del promovente o de su representante legal, señalando domicilio convencional y autorizados para recibir notificaciones, la petición que se plantea, los hechos que originan la petición, el órgano administrativo al que se dirige, lugar y fecha de la emisión o instancia, que se encuentre firmado o con la huella digital impresa o incluso por medios de comunicación electrónica, sin olvidar que se deben exhibir los documentos que acrediten la personalidad del promovente.

El procedimiento administrativo se desarrolla a través de distintos actos de ordenación, como lo son los actos de impulso y que en este caso tendrá un principio inquisitivo, es decir, una vez iniciado no es necesario el impulso del particular ya que el artículo 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que el procedimiento continuará de oficio sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados, y en el caso de que a éstos les corresponda por disposición expresa de la Ley, y no lo hicieren operará la caducidad, en el plazo previsto en la propia Ley.

II.11. TRAMITACION

Los artículos 13, 14, 15, 15-A, 16, 17-A y 17-B de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establecen la actuación y trámites de la autoridad.

Iniciado el procedimiento, la Administración desarrollará los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Estos actos se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos. La aportación de hechos y datos, es la función primordial en esta fase del procedimiento para hacer posible la resolución, tiene lugar a través de las diversas técnicas reguladas en la ley.

Los artículos 47 y 48 de la Ley Procesal Federal regula lo referente a la tramitación de los incidentes que pueden plantearse durante el Procedimiento Administrativo. Las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación del mismo, incluyendo la recusación, en la inteligencia que de existir un procedimiento incidental de recusación, éste deberá resolverse antes de dictarse resolución definitiva o en la misma resolución.

Los incidentes se tramitarán por escrito dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que lo motive, en el que expresará lo que a su derecho conviniere así como las pruebas que estime pertinentes fijando los puntos sobre los que versen; una vez desahogadas, en su caso, las pruebas que hubieren ofrecido, en el término que se fije y que no excederá de diez días, el órgano administrativo resolverá el incidente planteado.

II.12. OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Por lo que respecta a la prueba, se puede señalar que es aquella actividad que se desarrolla durante el procedimiento para acreditar la realidad de los hechos y en su caso, la vigencia y existencia de las normas aplicables, cuando lo uno y lo otro constituyen presupuestos ineludibles de la resolución que ha de dictarse. El objeto de la prueba son los hechos controvertidos, es decir, aquellos sobre los que no hay acuerdo entre ambas partes, no siendo necesario probar la existencia y vigencia de las normas jurídicas aplicables, pues se presume que el funcionario las conoce. La etapa probatoria se regula en los artículos del 49 al 55 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En cuanto a la carga de la prueba no hay reglas específicas dentro de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que prescribe únicamente la posibilidad de ofrecer pruebas, pero deja sin resolver a quien corresponde. Las reglas de la atribución de la carga de la prueba no pueden ser las mismas para todos los procedimientos administrativos dada su variedad.

Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional por parte de las autoridades, limitándose exclusivamente a la petición de informes a las autoridades administrativas, respecto de hechos que consten en sus expedientes o de documentos agregados a ellos.

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. Pudiendo conceder al interesado un plazo no menor de ocho ni mayor de quince días para en caso de que se ofreciesen pruebas que ameriten ulterior desahogo. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya emitido la resolución definitiva.

Una vez concluida la fase probatoria en donde hubiesen desahogado las pruebas admitidas y desahogadas se pondrá a disposición de los interesados para que en su caso formulen observaciones o alegatos en un plazo no inferior a cinco días ni superior a los diez.

La etapa siguiente y que es propiamente la conclusión del procedimiento administrativo consiste en la emisión del acto administrativo definitivo, el cual puede ser favorable para los intereses del particular o, por el contrario, afectar los intereses del mismo.

II.13. ACTUACIONES Y DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS

Este punto se relaciona con los términos y plazos procesales que establece la Ley de la materia, y que se contemplan en los artículos del 29 al 32 de la multicitada Ley.

En los plazos establecidos por periodos se computarán todos los días; cuando se fijen por meses o por año se entenderá que el plazo concluye el mismo número de días en el mes de calendario correspondiente, el término será el primer día hábil del siguiente mes de calendario. Si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o las oficinas ante las que se vaya a hacer el trámite permanecen cerradas durante el horario normal de labores, se prorrogará el plazo hasta el siguiente día hábil.

Las diligencias o actuaciones del Procedimiento Administrativo se efectuarán conforme a los horarios que cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal previamente establezca y publique en el Diario Oficial de la Federación, y en su defecto, las comprendidas entre las 8:00 y las 18:00 horas. Una diligencia iniciada en horas hábiles podrá concluirse en hora inhábil sin afectar su validez.

Las autoridades administrativas, en caso de urgencia o de existir causa justificada, podrán habilitar horas inhábiles cuando la persona con quien se vaya a practicar la diligencia realice actividades objeto de investigación en tales horas.

Sin perjuicio de lo establecido en otras leyes administrativas, la Administración Pública Federal, de oficio o a petición de parte interesada, podrá ampliar los términos y plazos establecidos, sin que dicha ampliación exceda en ningún caso de la mitad del plazo previsto originalmente, cuando así lo exija el asunto y no se perjudiquen los derechos de los interesados o de terceros.

Para efectos de las notificaciones, citaciones, emplazamientos, requerimientos, visitas e informes, a falta de términos o plazos establecidos en las leyes administrativas para la realización de trámites, aquellos no excederán de diez días hábiles.

II.14. NOTIFICACIONES

La notificación es el modo de comunicar a los contribuyentes y/o gobernados, responsables solidarios o terceros, el contenido de un acto administrativo, a efecto de enterarse del contenido del acto para que estén en posibilidades de cumplirlo o en su caso, empezar el cómputo de los términos para su impugnación mediante el recurso administrativo, el contencioso administrativo o el amparo, según proceda. Lo que constituye un requisito fundamental para la seguridad jurídica, y una condición legal de la que depende la eficacia del acto, así lo establece en forma expresa el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, *"el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada"*.

La notificación es un acto administrativo independiente del acto notificado, y de ahí que tenga un contenido propio, de modo que por tener vida propia e independiente, la anulación de la notificación no tiene porque afectar al acto primitivo.

Las notificaciones se encuentran reguladas de los artículos 35 al 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que las notificaciones deberán efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación, si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado; 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 comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y 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, 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.

El procedimiento para realizar las notificaciones personales es: éstas se realizarán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante los órganos administrativos en el Procedimiento Administrativo de que se trate. En todo caso, el notificador deberá cerciorarse del domicilio del interesado y deberá entregar copia del acto que se notifique y señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrará cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atiende el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio.

Cuando las leyes respectivas así lo determinen, y se desconozca el domicilio de los titulares de los derechos afectados, tendrá efecto de notificación personal la segunda publicación del acto respectivo en el Diario Oficial de la Federación.

Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo.

En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en el territorio nacional.

II.15. IMPEDIMENTOS, EXCUSAS Y RECUSACIONES

Los impedimentos, excusas y recusaciones se encuentran establecidos en los artículos del 21 al 27 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señalan lo siguiente:

Todo servidor público estará impedido para intervenir o conocer de un Procedimiento Administrativo cuando: tenga interés directo o indirecto en el asunto de que se trate o en otro semejante, cuya resolución pudiera influir en la de aquél; sea administrador de sociedad o entidad interesada, o tenga litigio pendiente con algún interesado; tengan interés su cónyuge, sus parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, colaterales dentro del cuarto grado o los afines dentro del segundo; hubiere parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas o con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento; exista amistad o enemistad manifiesta que se hagan patentes mediante hechos o actitudes evidentes del servidor público que la demuestre objetivamente o con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior; intervenga como perito o como testigo en el asunto de que se trata; tenga relación de servicio, sea cual fuere su naturaleza, con las personas físicas o morales interesadas

directamente en el asunto, y por cualquier otra causa prevista en la ley.

El servidor público que se encuentre en alguna de las circunstancias señaladas anteriormente, tan pronto tenga conocimiento de las mismas, se excusará de intervenir en el procedimiento y lo comunicará a su superior inmediato, quién resolverá lo conducente dentro de los tres días siguientes.

La intervención del servidor público en el que concurra cualquiera de los impedimentos a que nos referimos en párrafos anteriores, no implicará necesariamente la invalidez de los Actos Administrativos en que haya intervenido, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

El superior jerárquico cuando tenga conocimiento de que alguno de sus subalternos se encuentra en alguna de las causales de impedimento a que se refieren en párrafos anteriores, ordenará que se inhiba de todo conocimiento. Cuando el servidor público no se inhiba a pesar de existir alguno de los impedimentos expresados, en cualquier momento de la tramitación del procedimiento, el interesado podrá promover la recusación.

La recusación se planteará por escrito ante el superior jerárquico del recusado, expresando la causa o causas en que se funda, acompañando al mismo las pruebas pertinentes.

Al día siguiente de integrado el expediente con la documentación a que se refiere el párrafo anterior, el recusado manifestará lo que considere pertinente. El superior resolverá en el plazo de tres días, lo procedente.

A falta de informe rendido por el recusado, se tendrá por cierto el impedimento interpuesto.

Contra las resoluciones adoptadas en materia de impedimentos, excusas y recusaciones no cabrá recurso, sin perjuicio de la posibilidad de alegar la recusación al interponer el recurso que proceda contra la resolución que dé por

concluido el procedimiento.

II.16. TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Las causas que ponen fin al procedimiento se encuentran contempladas en los artículos del 57 al 61 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, siendo éstas: la resolución del mismo; el desistimiento; la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico; la declaración de caducidad; la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y el convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico en que cada caso prevea la disposición que lo regula.

Todo interesado podrá desistirse de su solicitud o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquel que lo hubiese formulado.

La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes.

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables a éste, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública

Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

En aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir el Acto Administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del Procedimiento Administrativo previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respetando en todo caso las garantías individuales.

CAPITULO III.

EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

III.1. CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO

La fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra señala: *“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”*. Y toda vez que la Autoridad Administrativa forma parte del Poder Ejecutivo, se le da la facultad a dicha Autoridad de ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, entendiendo esto como esa facultad que tiene para que el gobernado cumpla con los actos administrativos que emita ésta, y en caso de su incumplimiento, de ser necesario, y de acuerdo a la naturaleza del propio acto, hacerlo cumplir por medio de la coacción.

Una vez emitido el acto administrativo, lo normal sería que el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por presumirse su legalidad y validez (artículos 8 y 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 68 del Código Fiscal de la Federación). 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, etcétera). El cumplimiento voluntario y la ejecución forzosa o cumplimiento forzoso, son medios normales para extinguir el acto administrativo, precisamente por la realización de su objeto, como ya se vio en el primer capítulo.

El Maestro Acosta Romero en su libro Compendio de Derecho Administrativo señala que *“Los actos administrativos, 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”.

Como su mismo nombre lo indica el cumplimiento voluntario se refiere, valga la redundancia, al cumplimiento que realiza el gobernado, sin coacción alguna, de un acto que ha emitido la autoridad administrativa, y que dicho acto se considera legal. Pero no siempre es así, y es por eso que ante la negativa del gobernado de cumplir con este acto administrativo, la autoridad administrativa tiene la facultad de hacerlo cumplir.

III.2. CUMPLIMIENTO FORZOSO

Aunque ya hubo un capítulo dedicado al acto administrativo, retomaremos algunos puntos para adentrarnos a lo que es el cumplimiento forzoso.

El acto administrativo es ejecutivo, en tanto 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. Y la ejecutoriedad del acto administrativo consiste en 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.

A este respecto es muy importante la cita que realiza el escritor Agustín Gordillo en su Tratado de Derecho Administrativo del autor Virga Pietro, *“la coercibilidad sólo puede ser ejercida por la administración en propia sede, cuando afecte directamente a las personas o a las cosas (de propiedad del administrado en cuestión) si la ley lo autoriza expresamente y en la medida y con la modalidad de tal autorización”.*

III.3. MEDIDAS DE APREMIO

*“Cuando los órganos de la Administración Pública actúan, deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar. Por su parte, los gobernados tienen reglamentada su libertad que, en razón del interés público, el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía”.*²³

Como se vio en párrafos anteriores, la administración para hacer cumplir sus decisiones puede emplear distintos medios de apremio, siempre y cuando su actuar este debidamente fundado y motivado de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución. El artículo 21 de la propia Constitución establece: *“Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas”.* también cabría señalar lo que al respecto menciona la fracción XXI del artículo 73 de Nuestra Carta Magna: *“El Congreso tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse”.*

Señala el Maestro Delgadillo en su libro Elementos de Derecho Administrativo *“El ejercicio de la función administrativa considera la existencia de una serie de facultades otorgadas a favor de los órganos de la administración, con el fin de que puedan cumplir con las tareas que los ordenamientos legales les imponen. Entre esas facultades se encuentra la correspondiente a la imposición de sanciones por infracciones a las leyes administrativas”.* La potestad sancionadora de la autoridad tiene su apoyo en la coacción, que puede consistir en castigar las conductas infractoras o en hacer efectivo por la vía forzosa el cumplimiento de un acto administrativo.

²³ Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, Elementos de Derecho Administrativo, 2o. Curso, Editorial Limusa, México 1997, P.p. 149.

“Las medidas de apremio son recursos que la autoridad utiliza para hacer cumplir sus determinaciones. Se trata de medios de coacción para obligar a los gobernados a observar los requerimientos que hace la autoridad. Su imposición exige una actuación previa de autoridad y el incumplimiento por parte del gobernado. Generalmente consisten en apercibimiento, multas, auxilio de la fuerza pública y arresto”.²⁴

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Cuarto, Capítulo Único habla de las Infracciones y Sanciones Administrativas, mencionando en:

El Artículo 70: *“Las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en”:*

- I. Amonestación con apercibimiento;*
- II. Multa;*
- III. Multa adicional por cada día que persista la infracción;*
- IV. Arresto hasta por 36 horas;*
- V. Clausura temporal o permanente, parcial o total; y*
- VI. Las demás que señalen las leyes o reglamentos.*

Para imponer una sanción, la autoridad administrativa deberá notificar previamente al infractor del inicio del procedimiento, para que éste dentro de los quince días siguientes exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso aporte las pruebas con que cuente. La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando los daños que se hubieren producido o puedan producirse; el carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; la gravedad de la infracción; y la reincidencia del infractor.

²⁴ Luis H. Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa. Op. Cit. P.p. 154.

Una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.

Las autoridades competentes harán uso de las medidas legales necesarias, incluyendo el auxilio de la fuerza pública, para lograr la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad que procedan.

Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.

Las sanciones por infracciones administrativas se impondrán sin perjuicio de las penas que correspondan a los delitos en que, en su caso, incurran los infractores.

La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.

III.3.1. AMONESTACION CON APERCIBIMIENTO

El maestro De Pina Vara en su Diccionario de Derecho, refiere que *"la amonestación es la advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada"*.

Aunque el Maestro nos hace referencia del Juez, en nuestro caso podemos aplicarlo a la autoridad administrativa, y cuando se refiere al delito estaríamos hablando del desacato a una orden por parte de la autoridad, que se ve reflejado en el acto administrativo, así podríamos decir que la amonestación consiste en la advertencia que realiza la autoridad administrativa al gobernado, o servidor público,

según sea el caso, haciéndole ver las consecuencias de la infracción que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada.

Y por lo que hace al apercibimiento refiere “ *es la corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándole a evitar la repetición de una falta. Prevención o aviso* ”.

III.3.2. MULTA

“Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla.

*En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena”.*²⁵

Por su parte en la Enciclopedia Jurídica Mexicana, en el Tomo VII, se define a la multa administrativa como “ *un medio represivo de tipo pecuniario, por infringir disposiciones de policía, que impone la administración pública, consistente en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida.*

De acuerdo con la teoría, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido o bajo, y trata sólo de reprimir la infracción, más no de compensar lo evadido por infractores no detectados”

²⁵ De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Trigésima Tercera Edición. Editorial Porrúa. México 2004. P.p. 375.

III.3.3. ARRESTO

El Maestro De Pina Vara define al arresto como *“corta privación de libertad, que puede ser impuesta por autoridad judicial o administrativa”*.

“Arresto Administrativo: Llamado también prisión gubernativa o administrativa, el arresto administrativo viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial prevista en los reglamentos de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

*Más que imponer una pena, el arresto administrativo por infracciones de policía tiene el propósito de mantener el orden público o de reestablecerlo cuando se ha alterado. Así lo consideramos cuando se arresta a los rijosos durante el desarrollo de un espectáculo público, o al ebrio que escandaliza en la vía pública, por ejemplo”.*²⁶

III.3.4. CLAUSURA

La Enciclopedia Jurídica Mexicana en su Tomo II señala que la palabra *“Clausura proviene del latín Clausura, sitio cerrado. Cuando el contribuyente no expide los comprobantes correspondientes por las actividades que realiza estando obligado a ello por las disposiciones fiscales o bien cuando expide dichos comprobantes sin que reúnan los requisitos de ley, se hace acreedor a una sanción económica que consiste en cinco veces el importe total que debió consignarse en el comprobante de que se trate. En el caso de reincidencia, la sanción consiste en la clausura preventiva del establecimiento del contribuyente por un plazo de tres a quince días.*

La clausura es la consecuencia jurídica del incumplimiento de obligación tributaria de expedir los comprobantes fiscales, por lo tanto, goza de la naturaleza jurídica de

²⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VII. Arbitraje, Bienes y Sucesiones, Administrativo. Editorial Porrúa. México, 2002. P.p. 714.

la sanción. *El ilícito tributario es la vulneración a la norma jurídica que establece la obligación fiscal, en este caso, el ilícito se constituye en la conducta reiterativa de no expedir los comprobantes fiscales*“.

III.4. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

El procedimiento administrativo de ejecución es el instrumento jurídico que utilizan las autoridades fiscales para hacer efectivos los créditos fiscales. Dicho procedimiento lo contempla el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 145 al 150.

El primer párrafo del artículo 4 del Código Fiscal de la Federación menciona: *“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena*“.

Por créditos fiscales se puede entender también como el derecho que tiene una persona a recibir de otra alguna cosa, por lo común dinero. Tiene como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad, y sin que sea necesaria la intervención de la autoridad judicial. *“Este procedimiento se inicia y desarrolla a partir del presupuesto de que la resolución que se va a ejecutar es legal y definitiva. Su legalidad se presume por disposición del artículo 68 del Código Fiscal que establece que: “Los actos y resoluciones de las autoridades fiscales se presumirán legales”; y la definitividad se deriva de que la esfera administrativa no puede ser modificada, por no existir pendiente ningún procedimiento de revisión o por no haber intentado algún medio de defensa.”*²⁷

²⁷ Gabino E. Castrejón García. Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Cardenas Editor Distribuidor, 2a. ED. México 2001. P.p. 231-232.

III.4.1. REQUERIMIENTO

El Maestro Sergio Francisco de la Garza señala que el procedimiento de ejecución se desarrolla, como es natural, a través de una serie de actos procedimentales, que tienen el carácter de actos administrativos. Esos actos recaen normalmente sobre bienes y derechos que son ajenos a la Administración, y en beneficio de ésta. No tienen el carácter de actos procesales, sino meramente procedimentales, ya que no existe controversia, ni por tanto partes en el sentido procesal, en este procedimiento de ejecución.

El requerimiento hará saber al deudor el inicio de la vía ejecutiva.

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación establece: *“Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución”.*

De acuerdo a lo que establece el Maestro Sergio Francisco de la Garza, en su obra *“Derecho Financiero Mexicano”*, el procedimiento administrativo de ejecución cuenta con tres presupuestos:

a) La existencia de un crédito fiscal no satisfecho dentro del plazo que marcan las leyes;

b) El procedimiento de ejecución presupone también la invasión por parte de la autoridad ejecutora de la esfera jurídica del deudor, mediante la detracción de su patrimonio de una cantidad de dinero o de otros bienes para satisfacer coactivamente el crédito fiscal. Esa invasión debe ser realizada con estricta sujeción por parte del Servicio de Administración Tributaria a los preceptos legales que la autorizan; y

c) Por último, supone la satisfacción del interés del Servicio de Administración Tributaria acreedor mediante el ingreso de la cantidad de dinero debida o bien de la adjudicación de bienes a su favor, que sustituyen económicamente aquella prestación dineraria.

Continua señalando De la Garza que siendo ejecutivo el procedimiento de que tratamos, es obvio que tiene que fundarse en un título ejecutivo, que atribuye al titular del derecho, en ese caso, al Servicio de Administración Tributaria, la legitimación para exigir su ejecución forzosa. Ese título constituye la prueba legal del hecho de la existencia del crédito, de su liquidez y de su exigibilidad, y como el título ejecutivo es algo que esta fuera del procedimiento de ejecución, por constituir un presupuesto formal de éste, debemos afirmar que el título ejecutivo está representado por la resolución de la autoridad en que se determina o liquida el crédito fiscal o que ordena el cobro de la prestación que nace a favor del Estado de la concesión o del contrato, y que se encuentra cubierta por la presunción de legalidad contenida en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación.

En términos de lo anteriormente expuesto, resulta que el procedimiento administrativo de ejecución solo procede en contra de los créditos fiscales exigibles que fueron determinados por las autoridades fiscales en ejercicio de sus facultades de comprobación, lo anterior en virtud de que en términos de lo dispuesto por el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación en relación con los numerales 65 y 144 primer párrafo del propio ordenamiento legal solo se pueden hacer exigibles los créditos que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro del plazo de 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto su notificación. Al respecto, es necesario enfatizar en la circunstancia de que solo se notifican los créditos que han sido determinados por las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

Al respecto del párrafo anterior, resulta importante transcribir la siguiente tesis jurisprudencial sustentada por el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION, NO PUEDE INICIARSE EL, SI NO ESTA PREVIAMENTE DETERMINADO Y NOTIFICADO UN CREDITO FISCAL. AUN CUANDO EL CONTRIBUYENTE UNA VEZ QUE OPTO POR AUTOCORREGIRSE HAYA INCUMPLIDO CON EL PAGO EN PARCIALIDADES.- De conformidad con los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación, que contienen verdaderas formalidades técnico-jurídicas, adhoc con los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aduce que para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, es necesario que exista la determinación de un crédito, la legal notificación de lo adecuado así como que haya transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días a la fecha en que surta efectos la citada notificación, para que en caso de incumplimiento de pago o de que no se garantice el interés fiscal ni se interponga medio de defensa alguno, entonces exigiese su cumplimiento. Ahora bien, no pueden tenerse por cumplidos tales requisitos cuando la autoridad exactora inicia el procedimiento económico coactivo, en contra del contribuyente, porque éste incumplió con el pago de tres parcialidades en forma sucesiva, a que se habría obligado al optar por autocorregir su situación fiscal, dado que el incumplimiento de la obligación unilateral de pago, no exime a la autoridad correspondiente de cumplir con las formalidades contempladas en los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación antes referidos.

Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, Agosto de 1996, página 710.

III.4.2. EMBARGO

El procedimiento ejecutivo se forma por una pluralidad de actos sin que uno solo tenga significación absoluta dentro del mismo, pues aisladamente considerados podrían resultar equívocos.

El embargo en sí mismo, como acto conformador del procedimiento ejecutivo, viene a cumplir con la función de apartar bienes del patrimonio del ejecutado en los cuales el crédito se hará efectivo. Este se encuentra contemplado en los artículos del 151 al 163 del Código Fiscal de la federación.

“ Existen tres tipos de embargo:

a) Embargo precautorio, cuando la autoridad considere que existe el peligro de que el contribuyente se ausente, oculte bienes o realice maniobras para quedar en estado de insolvencia. Este embargo no puede subsistir más de un año

puesto que se realiza sin que exista un crédito, por lo que en ese plazo la autoridad deberá determinarlo a fin de que el embargo precautorio se convierta en definitivo y se continúe el procedimiento, esto se encuentra establecido en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación.

b) Embargo administrativo solicitado por el deudor para el efecto de garantizar un crédito fiscal, en el caso de interposición de un medio de defensa, previsto en el artículo 141 fracción V del Código Fiscal.

c) Embargo ejecutorio que es el que se practica en el procedimiento de ejecución.

Por lo que se refiere al embargo ejecutorio, podemos decir que es el acto mediante el cual se va a llevar a cabo el aseguramiento de los bienes, propiedad del deudor, los cuales deben ser suficientes para garantizar la suerte principal y sus accesorios; para proceder a un embargo se necesita la existencia de un crédito, que sea definitivo y exigible, y que se notifique personalmente la orden para realizar esta diligencia, con todas las formalidades que el Código Fiscal de la Federación establece para llevar a cabo este tipo de actos.²⁸

Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán a embargar bienes suficientes, éstos bienes de conformidad con el artículo 155 del ordenamiento antes citado, los podrá designar la persona con quien se entienda la diligencia de embargo, siempre que sean de fácil realización o venta, siendo que el ejecutor también tiene facultades para designar los bienes que sean de fácil realización o venta, de conformidad con el artículo 156, no pudiendo embargar los bienes que se mencionan en el artículo 157, como son el lecho cotidiano, los vestidos del deudor y de sus familiares, los muebles de uso indispensable y que a juicio del ejecutor no sean de lujo, los granos, los derecho de usufructo, el patrimonio de familia, los

²⁸ Gabino E. Castrejón García. Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Cardenas Editor Distribuidor, 2a. ED. México 2001. P.p. 252-253.

sueldos y salarios, las pensiones de cualquier tipo, entre otros.

III.4.3. REMATE O ADJUDICACION

Como se menciona en el punto anterior, una vez que el ejecutor ha embargado los bienes suficientes para garantizar el crédito y sus accesorios, se procederá a su enajenación; dicho procedimiento se encuentra previsto en los artículos 173 al 196-B del Código Fiscal de la federación, siendo que se realizará mediante subasta pública, y deberá ser convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes, previa publicación de la convocatoria cuando menos diez días antes del remate; puede proceder la enajenación fuera de subasta cuando el embargado proponga comprador, hasta antes de que se finque remate; cuando el adquirente sea el fisco por falta de postores a falta de pujas o en caso de empate; y cuando los bienes son fáciles de descomponerse o de deteriorarse, o son materiales inflamables.

“ Son requisitos para participar en las subastas:

1.- Presentar un escrito con los datos del oferente.

2.- Presentar postura no menor de las dos terceras partes de la base fijada para el remate, la cual se determina con el valor del avalúo del bien o por el precio acordado entre la ejecutora y el embargado.

3.- Exhibir certificado de depósito, cuando menos por el diez por ciento de la base fijada para el remate.”²⁹

El jefe de la oficina ejecutora fincará remate a quien sostenga la oferta más alta; tratándose de bienes muebles, el vencedor dispone de tres días para entregar el resto de la cantidad ofrecida. En el caso de bienes inmuebles o negociaciones se dispone de diez días para liquidar el precio ofrecido y dentro de los diez días siguientes se deberá firmar la escritura y entregar al adquirente los bienes

²⁹ Gabino E. Castrejón García. Op. Cit. P.p. 254-255.

adjudicados.

Cuando los oferentes no cumplan con liquidar la diferencia del precio, perderán su depósito a favor del fisco, el producto del remate de la venta fuera de subasta o de la adjudicación al fisco, deberá aplicarse a cubrir el crédito fiscal, de acuerdo con la prelación de pagos.

III.5. SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

La posibilidad de suspender el procedimiento administrativo de ejecución esta reconocida por la legislación en términos de lo establecido por el primer párrafo del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, mismo que señala lo siguiente:

“ No se ejecutarán los actos administrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al seguro social. Si a mas tardar el vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución”.

El desempeño de la función administrativa, requiere que los mecanismos puestos a su servicio legalmente sean expeditos y eficaces; sin embargo, el interés de los particulares exige de su parte la protección real de sus derechos subjetivos en contra de los actos arbitrarios o simplemente erróneos de la autoridad. La suspensión del procedimiento debe ser siempre temporal aunque por un lapso indefinido, de suerte que quedará siempre vinculada a la interposición de algún recurso o juicio de nulidad y condicionada a los resultados definitivos de ambos, en la inteligencia de que la autoridad judicial, si la defensa se hiciera a través del juicio

de amparo, dentro del incidente de suspensión, tiene capacidad plena para otorgar al quejoso, el deudor fiscal, en tal supuesto, iguales beneficios.

*“El procedimiento administrativo de ejecución es un conjunto de actos que se realizan en el tiempo y por medio de los cuales se pretende la obtención, por vía coactiva, del crédito fiscal debido por el deudor. En cuanto procedimiento debe avanzar de acuerdo con el impulso que le dé la autoridad ejecutora hasta lograr su finalidad. Sin embargo, pueden suceder acontecimientos o actuaciones que lo suspendan en su avance o que le pongan fin. Por tanto, puede entenderse como suspensión del procedimiento de ejecución la suspensión que puede experimentar en su avance, merced a causas exteriores a él y que, transcurrido el tiempo, o bien son sustituidas por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento. La suspensión del procedimiento de ejecución no puede producirse por acuerdo o inactividad de las partes, ya que la autoridad tiene la obligación y la responsabilidad de impulsarlo, a menos que se produzca una causa que la ley establezca para que se efectúe la suspensión”.*³⁰

A fin de que las autoridades fiscales encargadas de ejecutar los créditos fiscales que les resulten exigibles estén en capacidad de suspender el procedimiento administrativo de ejecución, el sujeto deudor debe cumplir con las condiciones de haber impugnado el crédito fiscal mediante medio de defensa idóneo, haber garantizado el interés fiscal y debe solicitar formalmente la suspensión. A continuación procederemos al estudio de estas condiciones.

a) Impugnar el crédito fiscal. En términos de lo establecido por el primer párrafo del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, a fin de que proceda la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se debe acreditar ante la autoridad ejecutora la impugnación que se hubiere intentado de la resolución en la que se liquida un crédito fiscal. Los recursos con que cuenta el contribuyente se abordarán a fondo en el siguiente capítulo, y aquí únicamente los enunciaremos, siendo éstos el recurso administrativo de revocación, el juicio de nulidad, y el Juicio

³⁰ De la Garza, Sergio Francisco. *“Derecho Financiero Mexicano”*. Editorial Porrúa. 26a. ED. México 2005. P.p. 808-809.

de Amparo.

b) Garantizar el crédito fiscal. Otra de las obligaciones que se les impone a los contribuyentes a fin de obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución es la de garantizar el interés fiscal. De acuerdo con el privilegio inherente a los créditos fiscales, quien pretenda la suspensión del procedimiento deberá otorgar garantía suficiente para asegurar la efectividad del cobro si su defensa se resolviese definitivamente en su contra; se evita de este modo la eventualidad de que ante ese resultado negativo a los intereses del deudor fiscal, llegado el momento, no hubieren medios materiales suficientes para satisfacer la obligación fiscal.

El artículo 142 del Código Fiscal de la Federación señala que procede garantizar el interés fiscal, cuando entre otras causales, se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Los medios con que cuentan los contribuyentes para garantizar el interés fiscal se encuentran establecidos por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación mismo que señala lo siguiente:

“Los contribuyente podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.

II. Prenda o hipoteca.

III. Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

V. Embargo en la vía administrativa.

VI. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que

se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

Estos medios de garantía se encuentran regulados además por lo dispuesto en los artículos 60 a 71 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

El segundo párrafo del artículo 144 del Código Fiscal establece, cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación o en su caso, el procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México sea parte, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interponga cualquiera de los referidos medios de defensa, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

A su vez el segundo párrafo del artículo 141 del multicitado Código establece, *“la garantía deberá comprender además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar éste período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes”.*

El séptimo párrafo del artículo 144 del Código Fiscal señala que no se exigirá garantía adicional si en el procedimiento administrativo de ejecución ya se hubieran embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que son los únicos que posee.

En el caso de que la autoridad compruebe por cualquier medio que esta declaración es falsa podrá exigir garantía adicional, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

Y por último el cuarto párrafo del artículo 141 refiere “*en ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.*”

c) Solicitar la suspensión. A fin de que la autoridad fiscal proceda a acordar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, el contribuyente tiene la obligación formal de hacer la solicitud correspondiente, a la que debe acompañar los medios suficientes de prueba para acreditar que el crédito fiscal se encuentra debidamente impugnado y que el interés fiscal se encuentra garantizado.

En términos de lo establecido por el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, solo se puede suspender el procedimiento administrativo cuando el contribuyente cumple con los requisitos señalados por la legislación antes de que este inicie. Una vez que conforme a lo dispuesto en el artículo en comento ha iniciado la ejecución de los créditos fiscales, resulta imposible que se puedan cumplir con los requisitos procedimentales necesarios para solicitar la suspensión, sobre todo en lo que se refiere a la oportunidad para garantizar los créditos.

No obstante lo anterior, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha considerado que el contribuyente puede garantizar el crédito fiscal con posterioridad al término señalado por el Código Fiscal de la Federación según se establece en el criterio aislado sustentado por la H. Sala Regional del Noroeste en la tesis que se transcribe a continuación:

EMBARGO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.- CUANDO DEBE DEJARSE SIN EFECTO. *La autoridad fiscal al emitir la resolución recaída en un Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, reconoce que con fecha posterior al ejercicio de sus facultades como autoridad ejecutora, se percató de que la contribuyente garantizó el crédito fiscal que le fue determinado, por lo que de acuerdo a lo anterior, en la resolución a dicho recurso, debió de haber realizado pronunciamiento en donde manifestare, que la garantía del interés fiscal del crédito que se le determinó a la contribuyente fue exhibida por la misma, en fecha posterior en que se hizo exigible dicho crédito, por tal circunstancia, debió, de haber dejado sin efecto el embargo trabado a la contribuyente, al haber quedado debidamente garantizado el crédito fiscal en términos del artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, motivo suficiente para declarar la nulidad de la resolución*

combatida en el juicio de nulidad, para efectos de que la autoridad fiscal, deje insubsistente la recaída al Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución, y emita una nueva, en donde se atienda la garantía que presentó la contribuyente.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Junio de 1996, P.p. 120.

En términos del precedente antes transcrito, las autoridades fiscales se encuentran obligadas a aceptar la garantía del interés fiscal y a suspender el procedimiento administrativo de ejecución, aún y cuando el ofrecimiento de la garantía se realice con posterioridad a los 45 días a los que se refiere el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

III.6. GASTOS DE EJECUCION

“Podemos decir que los gastos de ejecución van a ser el reembolso que hace el sujeto pasivo a la Administración Fiscal de todos los gastos realizados por ésta, al ejercer su facultad económico-coactiva para realizar el cobro de un crédito fiscal.”³¹

Los gastos de ejecución no provienen del pago de un tributo; sino que son el resultado de la aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución, ya que se va a cobrar una determinada cantidad por las diligencias que se realicen dentro de este procedimiento. Y que no será inferior a \$238.00 pesos ni mayor a \$37, 272.00, de conformidad con el artículo 150 del Código Fiscal de la Federación.

Los gastos de ejecución se integran por el dos por ciento del crédito fiscal, cuando se emplee el procedimiento administrativo de ejecución y se realicen cada una de las siguientes diligencias:

³¹ Gabino E. Castrejón García. Op. Cit. P.p. 258.

1.- Por el requerimiento de pago, señalado en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación.

2.- Por la diligencia de embargo, incluidas las que señalan los artículos 41 fracción II y 141 fracción V del Código Fiscal de la Federación.

3.- Por las diligencias de remate, enajenación fuera de remate o adjudicación al Fisco Federal.

Son también gastos de ejecución los denominados “extraordinarios” los cuales se devengan igualmente por el procedimiento administrativo de ejecución pero a diferencia de los anteriormente citados, éstos se concretizan en el pago de gastos de transporte de los bienes embargados, de avalúos, de impresión y publicación de convocatorias y edictos, de investigaciones, de inscripciones y cancelaciones en el Registro Público que corresponda, los erogados por la obtención del certificado de liberación de gravámenes, los honorarios de los depositarios y de los peritos, así como los honorarios de las personas que contraten los interventores, salvo cuando dichos depositarios renuncian expresamente al cobro de tales honorarios.

El pago de los gastos de ejecución debe hacerse junto con los créditos fiscales que se adeuden salvo que se interponga el recurso de revocación. La deuda fiscal por concepto de gastos de ejecución se extingue por medio del pago o prescripción del crédito fiscal ya que su naturaleza de accesorios hace que siga la suerte de lo principal.

III.7. ACTAS Y VISITAS DOMICILIARIAS

Esta figura encuentra su fundamento en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que al respecto señala: *nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento... 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 y papeles indispensables para comprobar*

que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en éstos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. En éste artículo se puede observar claramente el principio de legalidad con el que tiene que estar revestida esta figura.

Toda vez que se trata de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 42 establece: *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: **fracción III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.***

En la orden de visita, además de estar debidamente fundada y motivada, y contener la firma del funcionario competente, y los datos de la o las personas a la que vaya dirigida, deberá indicar:

I. El lugar o los lugares donde debe efectuarse la visita. El aumento de lugares a visitar deberá notificarse al visitado.

II. 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.

En los casos de visita en el domicilio fiscal, las autoridades fiscales, los visitados, responsables solidarios y los terceros estarán a: la visita se realizará en el lugar o lugares señalados en la orden de visita; si al presentarse los visitantes al lugar no estuviere el visitado o su representante, dejarán citatorio con la persona que se encuentre en dicho lugar para que al día siguiente el visitado o su representante los esperen para recibir la orden de visita; si no lo hicieren, la visita se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado. Los visitantes al citar al

visitado, podrá hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad. 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. Cuando los visitadores 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.

La diligencia se practicará en presencia de dos testigos que deberá designar el visitado, sino lo hiciere los visitadores los designarán, sin que ésta circunstancia invalide los resultados de la visita.

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.

Las autoridades 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, salvo a: **a)** contribuyentes que integren el sistema financiero, así como de aquellos que consoliden para efectos fiscales de conformidad con el Título II, Capítulo VI de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. En estos casos, el plazo será de un año contado a partir de la fecha en la que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación; **b)** 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 86, fracción XII, 215 y 216 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera está llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México. En estos casos, el plazo será de dos años contados a partir de la fecha en la que se le notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación.

CAPITULO IV.

MEDIOS DE DEFENSA

IV.1. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

IV.1.1. CONCEPTO GENERAL DE LOS RECURSOS

La palabra Recurso proviene del latín recursos, que significa acción o efecto de recurrir, acción por medio de la cual se reclama de las resoluciones dictadas por la autoridad.

El Maestro Castrejón en su obra "Medios de defensa en materia administrativa y fiscal" cita de la Revista Jurídica Argentina "La Ley" Tomo 76, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y refiere lo siguiente: *"El recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde"*.

El recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, puesto que no hay intereses en pugna, no existe un litigio como tal, ya que la autoridad administrativa emite el acto administrativo, y si el gobernado considera que se le vulneran sus derechos e intereses con ese acto, puede impugnarlo, ante la misma autoridad o el superior jerárquico. Concluyendo que los recursos son los medios de defensa con que cuenta el particular, a fin de combatir las resoluciones emitidas por una autoridad, y así lograr que se modifique o revoque dicha resolución, y se le restablezca al particular afectado en sus derechos transgredidos. El recurso administrativo se tramita y resuelve dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa emisora del acto impugnado, y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia distinta.

IV.1.2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La administración siempre debe ajustar sus actos a las normas jurídicas que regulen su actividad; sin embargo, en ocasiones no cumple con esos requisitos, ya sea por inexacta aplicación de la ley, ya por su indebida interpretación o, incluso, por arbitrariedad. Ante esta realidad ha sido necesario crear medios idóneos de defensa que estén al alcance del particular afectado. A dichos medios se les conoce como recursos administrativos.

*“ Los recursos administrativos se fundan en el derecho que tiene la Administración para mantener el control de la jerarquía administrativa, a través del incumplimiento de la ley. El recurso administrativo es un medio en la propia Administración, de carácter eminentemente administrativo y no de naturaleza jurisdiccional y sin ninguna intervención de autoridades judiciales o de controles legislativos. La idea de este recurso se basa en la falibilidad humana, pues es propio de los seres humanos cometer errores y éstos obedecen a causas diversas que ocasionan perjuicios tanto al particular agraviado, como al interés general en los casos que señalaremos”.*³²

Los recursos administrativos constituyen un intento de autocomposición entre las partes, y son un medio de autotutela administrativa.

El Maestro Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo manifiesta: *“El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme”.*

El Maestro Gabino Fraga da la siguiente definición: *“ El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener, en*

³² Castrejón García Gabino E. “Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal”. Cardenas Editor y Distribuidor. P.p. 227. México 2002. _

*los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule, o lo reforme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”.*³³

El recurso administrativo además de ser un medio de defensa para los particulares frente a la Administración Pública, es un medio de control de legalidad con relación a la actuación de la autoridad administrativa, y permite que se actualicen las garantías de seguridad jurídica, de audiencia y legalidad, lo que provoca, además que la propia autoridad administrativa que emitió dicho acto, o su superior jerárquico lo revoquen, modifiquen o anulen.

IV.1.3. ELEMENTOS ESENCIALES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

“Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes, los cuales deben de estar contenidos en la ley:

I. Una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa.

En materia fiscal y de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los juicios deben iniciarse en contra de resoluciones definitivas, agregando que para estos efectos, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado;

II. Ella debe afectar o lesionar o afectar un interés o un derecho del particular; con este recurso se colabora con la Administración Pública a mantener la legitimidad;

III. La propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso;

³³ Fraga, Gablino, *“Derecho Administrativo”*. 39a. ED Editorial Porrúa, México 1999, P.p. 435-436.

IV. Un plazo para la interposición del recurso;

V. Determinados requisitos de forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios no se precisa, salvo que lo ordene la ley;

VI. Un procedimiento con señalamientos adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto, y

VII. La obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o confirmación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación o la eliminación del recurso intentado.³⁴

Como se puede observar, al ser los recursos administrativos tanto un medio de defensa como un procedimiento de control de legalidad consideramos que los elementos indispensables para que el recurso administrativo cumpla con esos cometidos son, que debe consistir en un medio de control y verificar que los actos administrativos emitidos por la autoridad sean legítimos y estén ajustados a Derecho; los recursos administrativos entrañan un control correctivo, ya que sus determinaciones pueden modificar o revocar el acto impugnado; el recurso administrativo sólo nacerá a instancia de parte interesada y tiene por objeto el crear un nuevo acto administrativo que modifique o revoque el que ha sido impugnado, generando así la protección y garantía de la esfera jurídica de los gobernados.

³⁴ Castrejón García Gabino E., Op. Cit. P.p. 232-233

IV.1.4. CLASIFICACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El recurso administrativo es la defensa legal que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso-administrativa. Los recursos administrativos se plantean ante y se resuelven por la Administración.

“Los principales recursos administrativos en la realidad de nuestras leyes administrativas son:

I. Recursos ordinarios: *que pueden interponerse en lo general, contra cualquier acto o motivo ante la misma autoridad que dictó la resolución que agravia al particular.*

Estos recursos agotan la vía administrativa y abren el procedimiento judicial o el proceso contencioso-administrativo. A ellos hacen referencia los artículos 104 y 107, fracción IV, de la Constitución.

Tal es el caso de la reconsideración, revocación, reposición, oposición o reclamación.

II. Recurso de alzada: *que pueden interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa. Se le llama también recurso de revisión jerárquica.*

III. Recursos especiales: *que pueden interponerse ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa. Tal es el caso del recurso de inconformidad.²⁶⁵*

Se ha considerado que el recurso administrativo no es un medio efectivo para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos; así el juicio de nulidad aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograrlo, aun cuando queda en manos de una autoridad que se encuentra dentro de la propia

²⁶⁵ Castrejón García Gabino E., *Idem*. P.p. 235.

administración pública, pero independiente al dictar sus resoluciones o fallos jurisdiccionales, como ocurre a través de un tribunal de justicia fiscal y administrativa, al que corresponde restablecer el régimen de legalidad, infringido por la autoridad en un acto particular.

IV.1.4.1. LA RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA

Se trata de un recurso ordinario que agota la vía administrativa, y se interpone ante la propia autoridad que emitió la resolución que perjudica al particular, y así se solicita de la autoridad que modifique o reconsidere su resolución por considerar el particular que le afecta.

El recurso de reconsideración tiene dos vertientes:

- A)** Cuando se encuentra contemplado en un ordenamiento legal, y
- B)** Cuando no se encuentra establecido en la Ley.

En la especie la Corte ha establecido:

RECONSIDERACION. *Cuando la reconsideración no está expresamente establecida por la ley del acto, no puede tener por efecto interrumpir el término para amparo y puede desecharse de plano; pero cuando es interpuesta dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acuerdo y es admitida y substanciada, debe conceptuarse que el término para interponer el amparo, ha de contarse desde la fecha de la notificación de la resolución que recaiga a tal reconsideración pues hasta entonces tiene el acto el carácter de definitivo para los efectos de la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Federal, toda vez que hubo posibilidad de revocarlo o reformarlo.*

Apéndice de la jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Pág. 267.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

IV.1.4.2. LA REVOCACION ADMINISTRATIVA

El artículo 116 del Código Fiscal de la Federación vigente, dentro de la fase oficiosa del procedimiento administrativo, establece lo siguiente: "Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación". Este recurso es procedente sólo contra actos administrativos de carácter fiscal (como medio para hacer valer la oposición al procedimiento administrativo de ejecución, artículo 117 fracción II inciso c, tercera, artículos 127 y 128; y la impugnación de notificaciones artículo 129).

* El recurso deberá presentarse 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 aquel en que haya surtido efectos la notificación, excepto en los casos previstos por los artículos 127 y 175 del Código Fiscal, caso en el que deberá presentarse el recurso en el plazo por ellos señalados (artículo 121 del Código Fiscal de la Federación).

La interposición del recurso deberá satisfacer los siguientes requisitos:

1.- Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales estará firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello. En caso de que no sepa o no pueda firmar, imprimirá su huella digital.

2.- Constar por escrito.

3.- Consignar el nombre, denominación social o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, así como la clave numérica correspondiente a dicho registro, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad.

4.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

5.- En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones, y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

6.- El acto que se impugna.

7.- Los agravios que cause el acto impugnado.

8.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

9.- Los documentos que acrediten la personalidad, cuando se actúe en nombre de otro o de personas morales.

10.- El documento en que conste el acto impugnado.

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

12.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Quando se omita alguno de los señalamientos precisados en los numerales 6 y 7, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que en término de 5 días cumpla con tales requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que cause el acto, se desechará el recurso; si en el mismo lapso no se señala el acto impugnado, se tendrá por no presentada la instancia; y si el requerimiento se refiere a los hechos controvertidos o a las pruebas ofrecidas y es incumplido éste se tendrá por perdido el derecho a señalar los citados hechos y por no ofrecidas las pruebas respectivamente.

Por actos emitidos por autoridades administrativas, cuyas resoluciones no tengan carácter fiscal, deberá hacerse valer el Recurso Administrativo de Revisión que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Y aunque dicha Ley en su artículo primero refiere que no será aplicable a la materia fiscal, ésta sólo queda excluida en tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquellas, por lo que al procedimiento administrativo de trámites, solicitudes y autorizaciones ante la autoridad fiscal, además de las leyes fiscales especiales, se aplicará supletoriamente dicha Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El recurso de revocación procederá contra :

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 Código Fiscal de la Federación.

II.- Por 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 requerido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o la indemnización a que se refiere el artículo 21 de dicho Código Fiscal;

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 del Código Tributario Federal;

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

La interposición del recurso de revocación es optativa; es decir, el interesado puede hacer uso de dicha instancia, o bien acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa. El recurrente deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que es antecedente o consecuencia del otro.

Pueden interponer este recurso los sujetos pasivos por adeudo propio o ajeno que se vean afectados por resoluciones definitivas similares a las descritas anteriormente.

La autoridad que conozca del recurso dictará una resolución, la cual podrá ser en el sentido de:

- 1.- Desecharlo por improcedente tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso;
- 2.- Confirmar el acto impugnado;
- 3.- Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución;
- 4.- Dejar sin efectos el acto impugnado.
- 5.- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Los efectos que puede tener la resolución que recaiga a este recurso serán de cuatro distintos tipos:

I. Si se resuelve que el crédito se ha extinguido se dejará sin efectos todo lo actuado; o bien, si se determina que el monto real es inferior al exigido, se ajustará éste a la determinación correcta.

II. Si se prueba en el recurso que los bienes embargados pertenecen a un tercero, se ordenará trabar embargo sobre bienes del sujeto pasivo principal o del sujeto pasivo por adeudo ajeno.

III. Si se acredita la preferencia del crédito del tercero sobre el crédito fiscal, se ordenará trabar embargo sobre bienes diversos.

IV. Los anteriores efectos son con independencia de lo previsto en las cinco fracciones del artículo 133 del Código Fiscal de la Federación.

IV.1.4.3. EL RECURSO DE REVISION

Dicho recurso se prevé en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los artículos del 83 al 96.

Se podrá interponer por los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, o cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Así mismo la oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo deberá alegarse por los interesados durante dicho procedimiento, para su consideración, en la resolución que ponga fin al mismo. La oposición a tales actos de trámite se hará valer en todo caso al impugnar la resolución definitiva.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. El escrito deberá expresar el órgano administrativo a quien se dirige; el nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones; el acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo; los agravios que se le causan; en su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo

acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución del acto impugnado, siempre y cuando lo solicite expresamente el recurrente; sea procedente el recurso; no se siga perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a menos que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable; y tratándose de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La autoridad deberá acordar, en su caso, la suspensión o la denegación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a su interposición, en cuyo defecto se entenderá otorgada la suspensión.

La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;

II.- Confirmar el acto impugnado;

III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y

IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

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. La autoridad, en beneficio del recurrente, 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 en el recurso.

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 precisará ésta.

AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS REGIDOS POR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. RESULTA IMPROCEDENTE SI NO SE AGOTA PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVISION PREVISTO EN EL ARTICULO 83 DE DICHA LEY, AL NO EXIGIR ESTA MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE AMPARO PARA CONCEDER LA SUSPENSION. *De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo. En estas condiciones, debe decirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando no se ha agotado, previamente, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la propia ley. Ello es así, porque al establecerse en el diverso artículo 87 de la citada ley, la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través de dicho recurso, no se imponen mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, pues la circunstancia de que se condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente, no constituye un requisito adicional a los señalados por el artículo 124 de la ley últimamente citada para su concesión, ya que aun cuando en este numeral no se exige que la demanda de garantías sea procedente para conceder la suspensión, el Juez de Distrito al recibirla está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desechar de plano, sin suspender el acto reclamado.*

(2º JJ.52/2000). Apéndice. Semanario Judicial. Novena Época. Tomo XII. Septiembre. 2000. Segunda Sala. Administrativo. Pág. 49

REVISION EN SEDE ADMINISTRATIVA. EL ARTICULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECE LA OPCION DE IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE RIGEN POR TAL ORDENAMIENTO A TRAVES DE ESE RECURSO O MEDIANTE EL JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. *De la interpretación literal y sistemática de lo dispuesto en los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los*

antecedentes históricos que informan a éste último numeral, se colige que al hacerse referencia en el primero de los preceptos mencionados a las "vías judiciales correspondientes" como instancia para impugnar los actos emitidos por las respectivas autoridades administrativas, el legislador tuvo la intención de aludir a un procedimiento seguido ante un órgano jurisdiccional, con independencia de que éste sea de naturaleza judicial, y cuyo objeto tenga afinidad con el recurso de revisión en sede administrativa, el cual se traduce en verificar que los actos de tales autoridades se apeguen a las diversas disposiciones aplicables; por otra parte, de lo establecido en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce que a través de él se incluyó dentro del ámbito competencial del referido tribunal el conocimiento de las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se condicionara la procedencia del juicio contencioso administrativo al agotamiento del citado recurso, máxime que la interposición de éste es optativa. En ese contexto, se impone concluir que los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que se rijan por ese ordenamiento, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, tienen la opción de impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación; destacando que dentro de las vías judiciales correspondientes a que hizo referencia el legislador en el mencionado artículo 83 no se encuentra el juicio de garantías dado que, en abono a lo anterior, constituye un principio derivado del diverso de supremacía constitucional que las hipótesis de procedencia de los medios de control de constitucionalidad de los actos de autoridad, únicamente pueden regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley reglamentaria que para desarrollar y pormenorizar esos medios emita el legislador ordinario.

(2º J.J.139/99). Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación. 1917-2000. Tomo III. Materia Administrativa. Primera Parte. SCJN. Sección Fiscal. Tesis 332 Pág. 351.

NOTA: El criterio contenido en esta tesis no guarda relación alguna con las excepciones al principio de definitividad del juicio de amparo, que permiten impugnar un acto de autoridad administrativa sin agotar los medios ordinarios de defensa.

También considero importante comentar que de acuerdo al artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todas las disposiciones legales que se opongan a lo establecido en dicha ley se derogan. Por lo que en específico, tratándose del recurso de revisión se estará a lo que dispone la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que dicho recurso se hubiere interpuesto antes de la entrada en vigor de esta Ley, en cuyo caso se resolverán conforme a la Ley de la materia. (Publicación del 30 de mayo de 2000).

IV.2. JUICIO DE NULIDAD

El legislador ha establecido a favor de los gobernados los recursos administrativos como medio de defensa ante los actos de la administración pública que afecten su esfera jurídica. *“ Cuando en la fase administrativa la autoridad que conozca del recurso administrativo confirma la validez de la determinación y liquidación de un tributo o de los accesorios del mismo, el contribuyente podrá interponer ante el Tribunal Fiscal de la Federación el juicio de nulidad, denominado también juicio contencioso-administrativo.”*³⁶

Con el juicio de nulidad nos encontramos ante actividades jurisdiccionales realizadas por un órgano formalmente administrativo. Se trata de un proceso de partes, ya que formaliza una relación procesal que se caracteriza por la igualdad del contribuyente y el fisco y su subordinación a la autoridad jurisdiccional, con la cual deben cooperar por el esclarecimiento de la verdad. Además se estructura con los principios de un juicio y no con los de un recurso.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, goza de plena autonomía para dictar sus fallos, debido a que actúa por delegación de facultades del Poder Ejecutivo que la ley le otorga, su finalidad es la impartición de justicia administrativa, su estructura se establece en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; asimismo, su funcionamiento y facultades se encuentran regulados por la citada Ley y el Código Fiscal de la Federación.

El Tribunal se compone por una Sala Superior y Salas Regionales, a su vez la primera para su funcionamiento se subdivide en Pleno y dos Secciones, el Pleno se compondrá de los Magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar. Debido a que existe una gran diferencia entre las características del Pleno y de las

³⁶ Quintana Valtierra, Jesús. Rojas Yañez, Jorge. *“Derecho Tributario Mexicano”*. Editorial Trillas. ED. 4a. México, 1999. P.p. 321.

Secciones, pese a que ambos órganos se encuentran integrados por los mismos Magistrados, las Secciones se conforman con cinco Magistrados cada una, de entre los cuales se elegirán a sus respectivos presidentes, requiriendo para sesionar un mínimo de cuatro integrantes, con la salvedad de que el Presidente del Tribunal no integra sección. La Sala superior se compondrá de once Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal. Sus sesiones serán públicas, salvo en los casos en que se designe Presidente de Sección, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Para establecer la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ésta se determina por diversas características como la materia, territorio, cuantía y grado.

A) La competencia por materia de estas Salas será para conocer de todos los asuntos que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su artículo 11, con excepción de aquellos asuntos de competencia del Pleno y Secciones de Sala Superior.

La competencia por materia se refiere primordialmente al criterio empleado con relación a la naturaleza jurídica del conflicto objeto del litigio, o a las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa, es principalmente para realizar la distribución de la función jurisdiccional, así como la necesidad de conocimientos especializados.

El Artículo 11 antes mencionado a la letra dice: *"El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el

Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

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

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

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

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

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

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

Públicos.

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

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

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

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

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo.”

B) La competencia por territorio se refiere al ámbito espacial en cuya esfera de acción producen sus efectos los actos de los órganos jurisdiccionales, abarca tanto el subsuelo como la superficie terrestre y el espacio aéreo, tomando en consideración la división territorial en nuestro País, misma que se debe a la organización constitucional, la cual establece que las autoridades y normas de carácter general, se dividen principalmente en federales, estatales y municipales, correspondiendo a las Salas Regionales la competencia a nivel federal.

El artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha otorgado a la Sala Superior la facultad para que divida el territorio nacional en las regiones y con los límites territoriales que se ajusten a sus necesidades. De esta forma, existen en total 33 Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ejerciendo su competencia en todo el territorio mexicano, siendo este uno de los puntos a través de los cuales se fijará que Sala Regional es competente para conocer de determinados asuntos jurídicos por razón de territorio.

C) La competencia por cuantía , se refiere a determinar en base al monto del negocio controvertido, que fije la ley respectiva, a que órgano jurisdiccional le corresponde conocer y resolver del asunto, tratándose del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la cuantía de los negocios que deban de conocer las Salas Regionales se encuentra determinada en el artículo 239-A, fracción I, inciso a), que a la letra dice:

*“**Artículo 239-A.** El Pleno o las Secciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.*

I.- Revisten características especiales los juicios en que:

a) El valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida, ...”

Lo anterior, interpretado a contrario sensu es la base legal de la competencia por cuantía a las que estarán sujetas las Salas Regionales.

D) La competencia por grado del Tribunal. Se refiere a cada una de las instancias que puede tener un juicio o bien el número de juzgamientos de un litigio, asimismo, hace mención al lugar que ocupa un órgano jurisdiccional en el orden jerárquico de la Administración de Justicia, finalmente la palabra grado se utiliza como sinónimo de instancia, de lo que se concluye que existen órganos inferiores que conocen de primera instancia un litigio y órganos superiores que por consiguiente resolverán dicho litigio en segunda o tercera instancia.

IV.2.1. PARTES EN EL JUICIO

Todo proceso, de cualquier orden, supone tres sujetos fundamentales: dos que contienden y un tercero que decide.

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece como partes en el juicio contencioso administrativo:

1.- Al demandante o el actor. En este caso se trata de la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, lo que le otorga el interés jurídico para poner en movimiento la acción jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y obtener una sentencia favorable.

2.- A los demandados. Tienen el carácter de tales:

* **La autoridad que dictó la resolución impugnada.** En congruencia con lo determinado por el Código Fiscal de la Federación como partes en el juicio de nulidad, en su artículo 198, tenemos la jurisprudencia 114 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que a la letra dice:

AUTORIDAD DEMANDADA.- LO ES LA QUE SUSCRIBE LA RESOLUCION IMPUGNADA.- *La autoridad emisora de la resolución impugnada es aquella que la suscribe y no la que suele citarse al rubro del oficio que la contiene; por ende, se deberá emplazar a juicio, precisamente al funcionario que firmó.*

Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Pleno. Revisión No. 479/80. Resuelta en sesión de 1° de marzo de 1981, por unanimidad de 7 votos. El al., Segunda Epoca. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año IV. No. 25. Enero 1982. Tesis: II-J-114, Página 7.

* **El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.** El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación está considerando en este caso al particular beneficiado con una resolución administrativa que no se emitió conforme al principio de legalidad

respectivo, y a quien no puede privarse de tales beneficios por un acto arbitrario y discrecional de la autoridad que revoque la resolución benéfica, sino que en acatamiento de la garantía de audiencia, para dejar sin efecto es necesario que se demande juicio de nulidad por la autoridad como parte actora, y el particular como parte demandada. Esta situación es de excepción respecto a la función del Tribunal como órgano de control de la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal, ya que la parte demandada no lo es ésta última, sino el gobernado. La justificación lógica y jurídica de esta situación de excepción es que el principio de legalidad debe regular todos los actos de la administración, sea en beneficio o en detrimento de los intereses de los particulares.

*** Al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior.** Se señala como partes del juicio de nulidad al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada de nulidad. La justificación de que debe considerarse dentro del juicio al superior de la autoridad demandada, radica en la relación jerárquica en que está constituida la administración Pública centralizada, y la posible responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores, cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad.

*** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,** que será parte, en todo caso, en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos federales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada. El párrafo antes citado señala la facultad potestativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para apersonarse en asuntos en que se controvierta el interés fiscal de la Federación, la que no depende de acuerdo alguno del Tribunal, sino del propio criterio de la señalada Secretaría. La justificación de esta

situación radica en que dicha Secretaría es la que tiene a su cargo todo lo relativo a las finanzas del Estado, es decir, a su política de ingresos y egresos; de forma tal que, si el interés financiero del Estado se afecta, puede comparecer dicha Secretaría no sólo como coadyuvante de la autoridad administrativa demandada, sino como parte en el propio juicio, con el fin de defender el interés del fisco federal.

*** Al tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.** Se señala como parte en el juicio a un tercero, siempre y cuando pueda ser afectado por la pretensión del actor si es que logra una sentencia a su favor. Esta medida es sana en tanto que impide el que una vez concluido un juicio tenga que seguirse otro diverso contra todos aquellos afectados por la sentencia declarativa favorable así obtenida, de controversia. De esta manera, se establece, además de una economía de tiempo y esfuerzo para el actor, la garantía de audiencia para todos aquellos que puedan ser afectados por una resolución favorable.

IV.2.2. REPRESENTACION DE LAS PARTES

Como en el juicio contencioso-administrativo no procede la gestión de negocios, lo mismo que en materia procedimental oficiosa-administrativa, quien promueva a nombre de otro deberá acreditar la representación otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso. Esto quiere decir que si no se anexa el documento notarial probatorio de la personalidad del que promueve no a nombre propio, tendrá el horario de ese día para presentar dicho documento, sea la demanda o la contestación, si se trata de juicio de lesividad. En el caso de los poderes otorgados en el extranjero, para que surtan efectos en México, conforme al Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, no son necesarios su registro y protocolización mientras no lo exija una ley federal.

La representación de los particulares también podrá ser otorgada en carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. El profesionista así autorizado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

IV.2.3. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es incompetente para conocer los casos a que se refiere el artículo 202 del Código Fiscal de la Federación, por tanto, declarará la improcedencia del juicio:

I. Cuando no afecten los intereses jurídicos del demandante.- La resolución impugnada no causa ninguna lesión al interés jurídico del particular; es decir, no le causa agravio o perjuicio alguno. Si la autoridad no se apega estrictamente al contenido de la norma jurídica que la faculta a ello al emitir el acto de molestia, existe agravio o perjuicio contra el particular, pues se viola el principio de legalidad que toda autoridad debe observar para que el acto de molestia sea legítimo. El interés jurídico, para efectos del juicio de nulidad, es la pretensión que tiene el gobernado de acudir a los tribunales para defender un derecho legalmente protegido, que es desconocido o violado por la autoridad administrativa, derecho que le faculta para actuar ante los Tribunales contencioso administrativos y para obtener una sentencia favorable a sus intereses y pretensiones.

La resolución que se impugna no afecta el interés jurídico del particular cuando se trata de ordenamientos por los que se emitan normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin que hayan sido aplicados concretamente al particular promovente.

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal. En este caso, la ley particular debe señalar expresamente y de manera clara y concisa la exclusión del Tribunal como competente para conocer de esa materia, ya que de no existir un criterio claro y preciso, el Tribunal deberá avocarse al conocimiento del asunto que le sea propuesto, en aplicación de la jurisprudencia siguiente:

AMPARO. JUICIO Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS. PROCEDENCIA EN CASOS DUDOSOS.
Los recursos y medios de defensa legales tienen como finalidad el dar a los afectados la mejor oportunidad legal de defender sus derechos, y no el crear situaciones procesales confusas que vengán a entorpecer la defensa de esos derechos. Por lo que, cuando la procedencia del juicio fiscal o del recurso administrativo elegido por el afectado es dudosa, o cuando su improcedencia no es absolutamente clara, debe oírsele en defensa de sus derechos cuando acude a ese medio de defensa. Como también debe oírsele cuando para la protección de sus garantías Individuales acude directamente al juicio de amparo, sin agotar un recurso cuya procedencia era dudosa y no absolutamente clara. Pues la protección del orden constitucional y legal es más valiosa, para la conservación del estado de derecho, que los tecnicismos legales que pueden resolver cuestiones ambiguas de procedencia, en forma ambivalente. Y es así como deben examinarse los casos de improcedencia, a la luz de los artículos 73, fracciones XIII y XV, de la Ley de Amparo, 190, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, 22 de su Ley Orgánica y demás preceptos legales que establezcan recursos y medios de defensa administrativos. La interpretación contraria entraña el peligro, grave para la seguridad jurídica, de que entre tanto los tribunales fijan sus criterios y en la medida en que se operen cambios en ellos, las personas afectadas vienen a quedar en una situación de inseguridad que las priva del derecho a un correcto proceso legal, por razones atribuibles a la oscuridad de la ley, y no a su negligencia inexcusable.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 689/70. Jovita Cedillo Cruz. 15 de enero de 1971. Unanimidad de votos Et al. Séptima Época Fuente: Apéndice de 1995. Tomo III, parte TCC, tesis 822, pág 627.

III. Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado. Se trata en este caso de lo que se conoce como excepción de cosa juzgada, pero únicamente en relación con asuntos que se hayan dirimido ante el propio Tribunal, pues de haberse ventilado ante una instancia judicial, la causal de improcedencia lo será la fracción VIII, y no la III, del artículo 202 del Código.

IV. Respecto de los cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los plazos que señala el Código Fiscal. Es improcedente promover el juicio de nulidad ante el Tribunal contra las resoluciones administrativas en que exista consentimiento del particular, entendiéndose por “consentimiento” el hecho de que no se haya promovido ningún medio de defensa dentro del término que la legislación respectiva previene, o dentro de los 45 días para interponer el juicio de nulidad que establece el artículo 207, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

También existe consentimiento cuando un causante hace el pago de sus contribuciones en tiempo y no interpone medios de defensa contra la ley o la norma que le impele a ello, en el término legal al efecto. No basta que el pago se haya hecho liso y llano, sin manifestar protesta en tal acto, ya que si se impugna dentro del período que el recurso legal proviene, se infiere la falta de consentimiento.

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal. En este caso se trata de resoluciones que no son definitivas, existiendo la excepción de litispendencia. El segundo párrafo en la fracción XV del artículo 11 de la Ley Orgánica en vigor, nos define lo que se debe entender por “resoluciones definitivas” para efectos de la determinación del conocimiento del Tribunal, siendo tales “cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa”. Esto quiere decir que cuando las resoluciones no sean definitivas (es

decir, cuando admitan recurso administrativo y su interposición no sea optativa), el tribunal no será competente para conocer de la controversia que se le presente.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa. Esta causal de improcedencia se refiere al principio de definitividad, que establece la procedencia del juicio únicamente cuando se han agotado los medios que las propias leyes especiales establezcan, con excepción del caso en que éstas determinen que dicho medio de defensa sea optativo en relación con el juicio contencioso-administrativo.

VII. Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente. Cuando se emita una resolución que cause molestias al particular y ésta sea relativa o conexas con otra anterior que fue combatida mediante recurso de revocación, deberá interponerse este recurso también contra la segunda resolución, aún cuando el artículo 217 no señale procedencia contra la materia de la segunda resolución. Este criterio es justificado en virtud de que si las resoluciones son conexas y se combaten ante autoridades distintas, una en la vía administrativa y la otra en la vía contencioso administrativa, puede generarse un problema de resoluciones contradictorias respecto a los mismos hechos, lo que se evita si se obliga al particular a recurrir al mismo medio o vía que utilizó para impugnar la primera resolución.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial. No procederá el juicio de nulidad contra una resolución administrativa que haya sido impugnada previamente en un procedimiento judicial. Esto es así por dos razones: en primer lugar, porque puede darse el caso de que de dicho asunto esté conociendo ya una autoridad administrativa, por lo que en tal caso se da la excepción de litispendencia; o bien, se da una situación de cosa juzgada donde ya un tribunal judicial se pronunció sobre el asunto. Sino existe esta situación de cosa juzgada puede ser procedente el juicio de nulidad.

IX. Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente. En este caso se trata de la aplicación del principio de parte agraviada, ya que si bien puede ser el caso de que existan normas de carácter general que pueden afectarnos en nuestros intereses particulares, tal hecho no se materializará sino hasta que el acto de aplicación se haya dado o sea inminente.

X. Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación. Si no se especifican agravios o conceptos de impugnación contra el acto que se combate, el tribunal no podrá substanciar el procedimiento de nulidad respectivo, y deberá declararse improcedente, ya que el particular promovente no procede a desvirtuar la presunción de legalidad "iuris tantum" que posee toda resolución administrativa, al no argumentar el por qué el acto administrativo no se ajusta a la ley aplicada y el por qué tal acto, al apartarse del principio de legalidad, le agravia lesionando sus derechos jurídicamente tutelados.

XI. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado. Esta hipótesis se refiere a cuando, por una causa superveniente, o bien, porque de la correcta apreciación del acto impugnado, se observa que no existe el acto que se combate, deberá declararse la improcedencia para la sustanciación del juicio, pues éste se ha quedado sin materia.

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida. En este caso, el particular lesionado ha optado por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, en cuyo caso, de haberse optado por tal mecanismo, no procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ni juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerándose como definitiva la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

XIII. Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

XIV. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición del Código Fiscal o de las leyes fiscales especiales. No existe competencia para que el Tribunal conozca sobre la controversia que pueda surgir respecto a impuestos locales, ya que ella no es contemplada ni en las leyes fiscales especiales locales, ni en el propio ordenamiento fiscal federal.

XV. Cuando hayan sido dictadas 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 recaída a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El Tribunal no deberá entrar al estudio de la materia propuesta, declarando la improcedencia de la demanda. Se trata de casos especiales en que se impugnan resoluciones administrativas que, además de estar regidas por el derecho administrativo nacional, caen dentro del ámbito de asuntos regidos por el derecho internacional en materia de convenios para evitar lo doble tributación, que empezaron a incrementarse en importancia y presencia en nuestro país a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. En estos casos, será la propia autoridad administrativa mexicana la que habrá de sustanciar el procedimiento especial de resolución de controversias previsto en algún tratado internacional, sujetándose a lo dispuesto en este último.

XVI. 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. En este caso, el particular tendrá que acudir al tratado internacional correspondiente del cual haya sido signante nuestro país,

disposición que es acorde con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación que determina que el juicio contencioso administrativo se regirá por las disposiciones de su Título VI, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte.

IV.2.4. CASOS DE SOBRESEIMIENTO

Es la resolución judicial por la que se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo de la controversia; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el sobreseimiento no se encuentra reconocido expresamente en el citado dispositivo legal, como un efecto de la sentencia que emite la Sala correspondiente, ya que como se conoce la figura jurídica del sobreseimiento es una decisión del juzgador que deriva en un acto, mediante el cual, sin resolver el fondo del asunto, es decir, la cuestión efectivamente planteada por las partes en el juicio, lo da por terminado, en cierta forma, puede decirse que un juicio sobreseído equivale a un juicio no promovido.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación determina cuáles son las causales de procedencia del sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, o sea, cuáles son las hipótesis en las que el Tribunal no entra al estudio del fondo del asunto, siendo las siguientes:

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 202 del Código Fiscal.
- III. En el caso en el que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

IV.2.5. DEMANDA

Es el acto por el cual el proceso se pone en marcha. La demanda constituye el primer acto dentro de un proceso judicial. En primer lugar es obligación del promovente indicar domicilio para recibir notificaciones. Si no se señalare domicilio para recibir notificaciones, éstas se efectuarán por lista autorizada que se fijará en sitio visible en la propia Sala del conocimiento. En la demanda de nulidad se pueden plantear los agravios, aunque no se hubieran propuesto en el escrito cuando se interpuso el recurso de revocación o revisión, según correspondiese, esto es lo que se conoce como litis abierta, lo que permite ahora que en la demanda de nulidad presentada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se esgriman conceptos de impugnación como agravios no ofrecidos ante la autoridad administrativa, de acuerdo a lo establecido en el último párrafo del artículo 197 del Código Fiscal de la Federación.

En el caso de que se combata una resolución negativa ficta deberá acompañarse copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta por la autoridad.

Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Se determina que cuando la autoridad demandada, al contestar la demanda, haga valer la extemporaneidad de la notificación anexando las constancias de la misma, el magistrado instructor concederá a la actora cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se presumirá legal la diligencia de notificación de la referida notificación.

El término para presentar la demanda será dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, directamente por escrito ante la Sala Regional competente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El término de los cuarenta y cinco días

podrá suspenderse hasta por un año, según lo determina el párrafo cuarto del artículo 207 del Código Fiscal de la Federación, sólo en caso de muerte del interesado, si antes de ese término no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se puede interrumpir ese término en caso de que el particular solicite a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en algún 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 de por terminado dicho procedimiento, inclusive en el caso de que se dé por finalizado a petición del interesado.

Las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorables para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

La demanda deberá ir firmada, a menos que quien la formule no sepa o no pueda firmar, en cuyo caso habrá de indicarse tal circunstancia y la razón de ello. En caso contrario, la demanda se tendrá por no presentada, conforme lo dispone el artículo 199 del Código Fiscal de la Federación.

En la demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en aquellos casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten a los intereses jurídicos de dos o más personas, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un solo escrito de demanda. En el escrito así interpuesto habrá de señalarse representante común, y en caso de no hacerse, el magistrado instructor hará tal designación en el acuerdo admisorio de la demanda.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación señala los requisitos que debe contener la demanda de nulidad:

I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente. Mediante el nombre y la firma en la demanda del demandante, se demuestra la personalidad, cuando se actúa a nombre propio, o por propio derecho, personalidad que deberá ser controvertida, de ser el caso, por la autoridad demandada al momento de contestar la demanda.

II. La resolución que se impugna. Por medio de la resolución que se impugna, que deberá presentarse anexa a la demanda, el actor demuestra su interés jurídico, ya que por tal hecho muestra que existe una resolución administrativa previa que le causa perjuicio, y respecto de la cual hace accionar la maquinaria jurisdiccional contencioso-administrativa, con el fin de obtener una sentencia a su favor.

III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa. Mediante el señalamiento de la autoridad o autoridades emisoras del acto que se impugna en nulidad, se determina cuál es la parte demandada. Este señalamiento es esencial en virtud de que es lo que permitirá que la Sala del conocimiento del Tribunal corra traslado a la parte demandada, para efectos de producir su contestación en el término de ley. El demandado, en este caso, es la parte en sentido material en la que van a recaer los efectos de la sentencia, que puede ser la autoridad, en caso de que el actor sea el gobernado; o bien, éste si el actor es la autoridad administrativa que está impugnando una resolución favorable a un particular mediante el denominado juicio de lesividad que previene el artículo 207, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda. Por medio de la narración de los hechos se expone la situación fáctica que generó la resolución administrativa que se impugna y los actos que la autoridad administrativa ha

efectuado contra el actor, y respecto de los cuales éste se inconforma. La característica del derecho de petición se dirige al actor al juzgador para que intervenga en el conflicto que tiene con la autoridad demandada, consiste en la exposición clara y precisa que da origen a la controversia. De tales hechos es de donde se deriva el derecho material subjetivo que trata de hacer valer el actor ante el órgano jurisdiccional administrativo.

V. 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. Así como en el derecho procesal civil las partes están obligadas a probar los hechos constitutivos de su acción, lo mismo sucede en materia procedimental administrativa, al aplicar supletoriamente, por disposición expresa del artículo 197, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles, que en su artículo 81, establece que "el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el resto de sus excepciones".

VI. Conceptos de Impugnación. El hecho de que se denominen "agravios" o "conceptos de impugnación", no cambia el que los argumentos que se habrán de esgrimir contra la legalidad del acto administrativo impugnado, sean, de fondo, conceptos de anulación. Se señalará cual es la lesión que el acto impugnado causa en el ámbito jurídico del promovente, y la indebida motivación de tal acto, para que el magistrado instructor de la Sala del conocimiento deba estudiarlo.

El control de la legalidad tiene como fin el equilibrio del orden público permitiendo al particular defenderse y probar la ilegalidad del acto que le afecta, evitando en lo posible que tal defensa pueda ser bloqueada por requisitos formales que atentarían contra la garantía de audiencia y la garantía de administración de justicia pronta y expedita, apartándose de los principios fundamentales que norman el debido proceso legal.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya. Es importante señalar al tercero interesado y su domicilio para efectos de que se apersona en el juicio; ya que de no hacerlo y tener conocimiento del juicio de nulidad en un momento procedimental avanzado, hará perder todo lo actuado, debiéndose reponer el procedimiento.

El término que tiene el tercero para apersonarse dentro del juicio de nulidad es de cuarenta y cinco días a partir del día siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda. El escrito que presente tendrá los requisitos de la demanda o de la contestación según sea el caso, y contendrá la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, según lo dispone el artículo 211 del Código Fiscal de la Federación.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda. Con esto se pretende que se satisfaga el interés jurídico del gobernado dentro del juicio, evitando, en lo posible, la multiplicación de controversias de nulidad como consecuencia de que los actos de la autoridad en cumplimiento de sentencias del Tribunal sigan sin satisfacer el interés jurídico del particular.

Además de los requisitos que se acaban de mencionar, cuando se ofrezca la prueba pericial, se deberá anexar el cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante, siendo que si no cumple con estos requisitos se tendrá por desierta la prueba, en perjuicio del oferente (artículos 230, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 36, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Asimismo en caso de ofrecer la prueba testimonial, también se le deberá anexar el interrogatorio para su desahogo, y deberá ir firmado por el demandante, en los casos señalados por el último párrafo del artículo 232. Cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la jurisdicción territorial de la Sala del conocimiento, se tendrá que mandar exhorto al respecto, auxiliándose de otra autoridad jurisdiccional contenciosa administrativa, o de un juez o magistrado del Poder Judicial Federal.

Son dos las consecuencias de no cumplir con los requisitos que para la demanda determina el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación:

La demanda de nulidad **se desechará** cuando:

- 1) Se omita el nombre del demandante (fracción I)
- 2) Se omita indicar la resolución que se impugna (fracción II)
- 3) Se omitan los conceptos de impugnación (fracción VI)

Se requerirá al promovente para que subsane los siguientes requisitos en el término de cinco días, apercibiéndosele de que si no los subsana, se le tendrá su demanda **por no presentada**, o bien, **por no ofrecidas las pruebas**, según corresponda, en los siguientes casos:

- 1) Si se omite mencionar la autoridad demandada (fracción III)
- 2) Si no se indican los hechos que motivaron la demanda (fracción IV)
- 3) Si no se ofrecieron pruebas (fracción V)
- 4) Si no se indicó el nombre y el domicilio del tercero interesado (fracción VII)
- 5) Si no se indicó lo que se pida, señalando las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, en caso de que se solicite una sentencia de condena (fracción VIII).

La demanda de nulidad constituye un todo que debe ser estudiado íntegramente, teniendo el Tribunal la obligación de estudiarla no solo en lo relativo a los conceptos de impugnación, sino también en los hechos, para determinar si en la narración de éstos no se deduce algún concepto de impugnación, el cual deberá valorarse en tal sentido por la Sala del conocimiento.

Por lo que respecta a la figura de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, el artículo 208 Bis establece cuales son los requisitos para poderla conceder; siendo que los particulares o sus representantes legales, que soliciten la suspensión de la ejecución del acto impugnado podrán solicitarla en el escrito de

demanda o por escrito presentado en cualquier tiempo, hasta que se dicte sentencia; se presentará ante la Sala del conocimiento; en el auto que acuerde la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, se podrá decretar la suspensión provisional de la ejecución (contra el auto que decrete o niegue la suspensión provisional no procederá recurso alguno); el magistrado instructor, dará cuenta a la Sala para que en el término máximo de cinco días, dicte sentencia interlocutoria que decrete o niegue la suspensión definitiva; cuando la ejecución o inejecución del acto impugnado pueda ocasionar perjuicios al interés general, se denegará la suspensión solicitada; cuando sea procedente la suspensión o inejecución del acto impugnado, pero con ella se pueda ocasionar daños o perjuicios a la otra parte o a terceros, se concederá al particular si otorga garantía bastante para reparar el daño o indemnizar por los perjuicios que con ello pudieran causar si no se obtiene sentencia favorable en el juicio de nulidad; tratándose de la solicitud de suspensión de la ejecución contra el cobro de contribuciones, procederá la suspensión, previo depósito de la cantidad que se adeude ante la Tesorería de la Federación o de la Entidad Federativa que corresponda. El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del actor según apreciación del magistrado, (lo cuál habrá de determinarse de acuerdo al artículo 141 del Código Fiscal de la Federación), o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en éste último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables. Mientras no se dicte sentencia, la sala podrá modificar o revocar el auto que haya decretado o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Una vez que se haya dictado el acuerdo admisorio de la demanda y se hubiese corrido traslado a las demandadas con ella y los documentos anexos, las demandadas contarán con un plazo de 45 días hábiles para formular su contestación, según lo dispone el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

En la contestación de la demanda, la autoridad deberá tratar de demostrar por qué el acto administrativo impugnado es legal y apegado a derecho, a menos que sea evidente su ilegalidad, y lo conveniente sea el allanamiento, lo cual en atención al principio de economía procesal, se puede hacer en la misma contestación o hasta antes del cierre de instrucción. Lo esencial de la contestación que haga la autoridad radica en que deberá demostrar la improcedencia de los conceptos de impugnación que haga valer el particular promovente.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa notificará personalmente al actor la resolución por la que se tiene por contestada la demanda de nulidad, debiendo correr traslado al practicar dicha notificación, con el escrito de contestación y documentos que se acompañan al mismo.

En caso de que la autoridad no contestara la demanda, según lo dispuesto por el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, en la última parte de su párrafo primero, se tendrán por ciertos los hechos de la demanda; o bien, si al contestar no se refiera a todos los hechos, se tendrán por ciertos los hechos no contestados.

En materia contenciosa administrativa, la figura de la ampliación de la demanda y sus requisitos de procedencia se contienen en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación. El plazo para ampliar la demanda es de 20 días, contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del auto que tenga por admitida la contestación a la demanda (artículo 212 del Código Fiscal de la Federación).

La ampliación de la demanda es un acto dentro del proceso por el que el actor expresa cuál es su pretensión en contra de la contestación y los argumentos jurídicos que la apoyan, dando precisión a la pretensión contenida en el escrito inicial de la demanda; sea porque haya surgido una cuestión que no le era conocida al momento de intentar la demanda, o porque la resolución impugnada haya carecido de la expresión de los fundamentos jurídicos en que se sustentó la autoridad para emitirla, y la actora haya esperado a conocer dichos fundamentos

suponiendo que la autoridad los diere a conocer al producir su contestación a la demanda para atacarlos de la forma que a su derecho conviniere. La ampliación de la demanda no es sino la segunda parte de la demanda, el complemento de la misma, por lo que se puede afirmar que la demanda es una sola y se produce en dos momentos distintos, a través de dos actos, contenida materialmente en dos documentos.

La ampliación de la demanda podrá hacerla el promovente cuando impugne una negativa ficta, ya que, precisamente por la naturaleza de esta figura, habrá de ser hasta la contestación de la demanda en la que el promovente conocerá la motivación y el fundamento legal que la autoridad emita respecto a la resolución negativa presunta que impugnó. Una vez conocida la contestación de la autoridad, el promovente realizará la ampliación de la demanda con el fin de desvirtuar los fundamentos que la autoridad invoque a favor del acto administrativo que se pretende anular.

Es procedente la ampliación de la demanda dentro del juicio de nulidad cuando contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, se den a conocer en la contestación, conforme lo determina el artículo 210, fracción II, del citado ordenamiento legal. Como ejemplo de este caso el Maestro Jesús Quintana Valtierra nos menciona en su obra *Derecho Tributario Mexicano* que *en los casos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de resolución, modifica la base gravable de un contribuyente, lo cual puede traer como consecuencia que se modifique también la declaración del reparto de utilidades efectuada por el citado patrón-contribuyente; siendo que se puede dar el supuesto de que con anticipación al acto principal (modificación de la base gravable), se notifique al particular la modificación al reparto de utilidades que efectuó; consecuentemente, lo que atacará inicialmente será la resolución subsecuente, manifestando su desconocimiento respecto del acto principal, el cual se lo deberá dar a conocer la autoridad al contestar la demanda, dando lugar así, a la ampliación de la demanda.* También es procedente la ampliación de la demanda en los casos en que se alegue que el acto administrativo no fue notificado o lo fue ilegalmente; o bien, cuando con motivo de la contestación, se hagan del conocimiento del promovente cuestiones que eran ignoradas por él al

momento de presentar la demanda, siempre y cuando no se cambien los fundamentos de derecho en la contestación de la autoridad demandada.

En relación con las pruebas documentales que no obren en poder del demandante o que éste no haya podido obtenerlas, será conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209, en el sentido de que se debe señalar expresamente el archivo en que se encuentran identificándolos con toda precisión, acompañando copia de la solicitud, que de los mismos hizo el promovente, cumpliendo además con el requisito de que dicha solicitud debe presentarse cinco días antes de presentar la ampliación, teniendo cuidado de que éstos cinco días no incidan negativamente en los 20 días que tiene el actor para presentar su ampliación de demanda.

El demandado tendrá un plazo de 20 días para dar contestación a la ampliación de la demanda, donde deberá expresar los requisitos que determina el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación para la contestación de la demanda inicial, así como adjuntar los documentos previstos en el artículo 214 del mismo ordenamiento, con excepción de los que ya hubiera acompañado a su escrito de contestación.

IV.2.6. INCIDENTES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“ Dentro de la sustanciación del procedimiento contencioso-administrativo suelen aparecer incidentes que no permiten, en algunos casos, continuar con la secuela normal y traen como consecuencia el que se dicte un auto que lo suspenda. En otros casos, los incidentes son planteados por alguna de las partes, o ambas, sin que haya necesidad de suspender el procedimiento para resolverlos. La primera situación da lugar a los incidentes de previo y especial pronunciamiento y la segunda a los incidentes de cuestión previa (art. 228 bis del Código Fiscal de la Federación).”³⁷

³⁷ Quintana Vallierrra, Jesús. Rojas Yañez, Jorge. Op. Cit. P.p. 352

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación señala como incidentes de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón de territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte o disolución.
- V. La recusación por causa de impedimento.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento implican que debe suspenderse el procedimiento, y exigen prioridad en su tratamiento, es decir, no puede la Sala juzgadora dictaminar sobre el fondo del negocio ante ella planteado, sin antes haber resuelto el incidente que hubiere surgido, resolución que, por cierto, debe ser emitida en forma de sentencia.

Existe otro tipo de incidentes que no trae aparejada la suspensión del procedimiento, tales como:

- a) El de suspensión de la ejecución.
- b) El de falsedad de documentos.

IV.2.6.a. LA INCOMPETENCIA EN RAZON DE TERRITORIO.

Este incidente se puede presentar cuando ante una de las Salas regionales del Tribunal Fiscal de la federación se promueva juicio del que deba conocer otra por razón de territorio. En este caso, la Sala que este conociendo del juicio se declarará incompetente y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda ventilar el negocio, debiendo para tal efecto enviarle los autos.

Una vez que la sala hubiera recibido el expediente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes deberá decidir si acepta o no el conocimiento del asunto. En caso de aceptarlo, comunicará su resolución a la sala que le envió los autos, así como a las partes a la Sala Superior. En caso de no aceptar el conocimiento del asunto, la sala deberá comunicar su resolución a la sala remitente, a las partes, y procederá a enviar el expediente a la Sala Superior.

Recibidos que hubiesen sido los autos por parte de dicha Sala Superior, ésta procederá, dentro de los cinco días siguientes, a determinar a que sala regional corresponde conocer del asunto, pudiendo señalar a alguna de las que se declararon incompetentes, o bien a otra.

Si alguna sala esta conociendo de un juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes puede acudir a la Sala Superior exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes. Si tales constancias fueren suficientes, la Sala Superior resolverá con ellas la cuestión de competencia; si a su juicio no son suficientes, podrá pedir informes a la sala que tenga en su poder el asunto.

IV.2.6.b. LA ACUMULACION DE AUTOS.

Esta figura se encuentra contemplada en el artículo 219 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que procede la acumulación de dos o mas juicios pendientes de resolución cuando se trate de las mismas partes y se invoquen idénticos agravios; cuando siendo diferentes las partes y se invoquen distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; cuando independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros.

Se puede plantear hasta antes de que el magistrado instructor declare cerrada la instrucción. Este incidente puede ser tramitado de oficio. Una vez planteada al magistrado instructor que este conociendo del juicio, en el cual la

demanda se presento primero, tendrá el magistrado un plazo de diez días, para formular proyecto de resolución de incidente, el que someterá a la consideración de la sala, y se determinará lo que proceda.

Cuando no pueda decretarse la acumulación porque en alguno de los juicios se hubiere cerrado la instrucción o por encontrarse en diversa instancia, a petición de parte o de oficio se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite, la que subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio.

IV.2.6.c. NULIDAD DE NOTIFICACIONES.

Cuando los medios de comunicación procesal no se ajusten a derecho, violándose con ello las garantías de seguridad jurídica de los particulares consagradas en el artículo 16 Constitucional, el artículo 223 del CFF establece el incidente de nulidad de notificaciones. Se podrá interponer dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el afectado por dicha notificación ilegal conoció el hecho, ofreciendo las pruebas pertinentes con el mismo escrito en que se promueva el incidente.

Admitido que sea el incidente, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido el lapso, el magistrado instructor procederá a dictar la resolución que corresponda.

Si la resolución es en el sentido de declarar la nulidad de la notificación impugnada, la sala ordenará reponer el procedimiento desde la fecha en que se incurrió en la ilegal comunicación procesal.

IV.2.6.d. INTERRUPCIÓN POR CAUSA DE MUERTE O DISOLUCIÓN, INCAPACIDAD O DECLARATORIA DE AUSENCIA.

La suspensión por este incidente durará como máximo un año. Esta se decretará por el magistrado instructor, a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de alguno de los supuestos mencionados. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción no comparece el albacea, representante legal o tutor, el magistrado instructor acabará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista, al representante de la sucesión o de la liquidación, según sea el caso

El incidente en comentario será tramitado aun de oficio.

IV.2.6.e. LA RECUSACION POR CAUSA DE IMPEDIMENTO.

El incidente de recusación deberá promoverse mediante escrito presentado ante la Sala Regional o sección a la que se encuentre adscrito el magistrado de que se trate, acompañando las pruebas que se ofrezcan. Dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se hubiese presentado la recusación, el presidente de la sección o de la sala regional correspondiente deberá remitir tal recusación, junto con el informe que el magistrado recusado rinda, al presidente del Tribunal. La falta de informe establece la presunción de ser cierta la causa de recusación. Si se declara fundada la recusación, el magistrado instructor será sustituido por quien designe la Sala Superior.

No sólo los magistrados pueden ser sujetos de recusación; también lo son los peritos adscritos al Tribunal Fiscal de la Federación. La recusación de un perito se tramitará y resolverá conforme a lo expuesto, con la excepción de que el escrito que contenga el incidente deberá ser dirigido al magistrado instructor de la Sala Regional de que se trate, dentro de los seis días siguientes a aquel en que cada parte tenga conocimiento de que el perito ha sido designado como tal, debiendo rendir éste su informe en un término de tres días.

El artículo 204 del CFF señala que los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación estarán impedidos para conocer de los asuntos cuando tengan interés personal en el negocio; sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y, en línea transversal, dentro del cuarto grado por consanguinidad y en el segundo por afinidad; cuando han sido patronos o apoderados en el mismo negocio; tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes; cuando han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución; figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución; están en una situación que pueda afectar su imparcialidad de forma análoga o más grave que las mencionadas.

IV.2.6.f. INCIDENTE DE SUSPENSION DE EJECUCION.

Este podrá interponerse antes de que se dicte sentencia en la Sala regional, de la Sala Superior o del Tribunal Colegiado de Circuito. Procederá cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. El escrito que contenga el incidente deberá ir dirigido al magistrado instructor que éste conociendo del juicio o que haya conocido del mismo en la primera instancia, acompañando copia del documento en que conste la garantía del crédito fiscal y de aquellos en que conste la iniciación del procedimiento contencioso-administrativo.

Admitido que sea el incidente, el magistrado instructor podrá ordenar a la autoridad ejecutora que suspenda el procedimiento de ejecución, ordenando que le rinda un informe en el plazo de tres días, con el apercibimiento que de no hacerlo, se tendrán por presuntivamente ciertos los hechos atribuidos a la ejecutora. Rendido que haya sido el informe, la sala, en un plazo de cinco días, dictará la resolución que corresponda.

A la orden de suspensión de la ejecución o de admisión de la garantía, ira integrado el apercibimiento que debe hacer el magistrado a la ejecutora, en el sentido de que si no suspende desde luego la ejecución o no admite la garantía, la sala regional declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma, e impondrá a la autoridad renuente una multa en cantidad de uno o tres tantos del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

IV.2.6.g. INCIDENTE DE FALSEDAD DE DOCUMENTOS.

Se puede interponer hasta antes de que se declare cerrada la instrucción del juicio, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento, incluyendo las promociones y actuaciones del juicio.

La resolución que emita la Sala y que será para el efecto de resolver sobre la autenticidad del documento tachado de falso, tendrá exclusivamente efectos para el juicio fiscal en que se promueva el incidente.

IV.2.7. PRUEBAS

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procede toda clase de pruebas, excepto la de la confesión por parte de las autoridades, mediante absolución de posiciones, la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de autoridades, y las que fueren contra la moral o contra derecho.

El artículo 230 establece en su último párrafo, que el magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos u ordenar la práctica de cualquier diligencia. Para que el magistrado instructor, dentro del procedimiento contencioso-administrativo se allegue de pruebas no ofrecidas por las partes, sin que esto signifique suplir la

deficiencia de la queja, ni afectar el equilibrio procesal de las partes, se necesita cumplir con dos condiciones: i) Que ambas partes reconozcan su existencia y, ii) Que acepten su contenido, (lo anterior en términos del artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación artículo 197 de éste último ordenamiento).

Por lo que respecta a las pruebas supervenientes, éstas se pueden presentar hasta antes de que se dicte 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. La prueba superveniente puede incluso consistir en la revocación de los actos administrativos que dieron origen al acto impugnado en nulidad por la autoridad demandada, lo que dará lugar a declarar la nulidad de la resolución.

Como ya se menciono anteriormente cuando alguna de las partes ofrece la prueba pericial, deberá anexar el cuestionario sobre los puntos que deba versar la misma. El magistrado instructor concederá a las partes un término de diez días para que presenten a su perito, a fin de acreditar que reúnen los requisitos correspondientes, y para aceptar y protestar el cargo conferido. Una vez presentados, el magistrado instructor les concederá un plazo mínimo de quince días para rendir su dictamen.

En el procedimiento contencioso-administrativo hace prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos. Las documentales públicas, que son aquellas cuya formación está encomendada, por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, tienen la presunción de validez a su favor, por lo que hacen prueba plena.

IV.2.8. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.

Para que la sala este en aptitud de emitir la resolución que conforme a derecho proceda, previamente el magistrado instructor deberá declarar cerrada la instrucción del procedimiento contencioso-administrativo. Lo anterior se realizará diez días después de que se haya contestado la demanda o la ampliación de la misma, en su caso; se hayan desahogado las pruebas, resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, o bien se hubiere practicado la diligencia o diligencias que hubiese ordenado el magistrado instructor, es decir que no queden diligencias pendientes por practicarse; posteriormente se concederá a las partes un término de cinco días para formular sus alegatos por escrito. Al vencer el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa, (lo anterior lo contempla el artículo 235 del CFF).

IV.2.9. REQUISITOS DE LA SENTENCIA.

Cerrada que hubiere sido la instrucción del juicio, el magistrado instructor deberá elaborar el proyecto de sentencia dentro de los siguientes cuarenta y cinco días, con el objeto de que la sala emita su fallo por unanimidad o mayoría de votos, lo que deberá ocurrir dentro del término de sesenta días.

Las sentencias del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Y que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

La sentencia definitiva podrá: reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, y declarar la existencia de un derecho subjetivo y

condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, aun cuando hayan transcurrido los plazos que señalan los artículos 46-A y 67 del CFF. En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Las partes podrán presentar promoción en la cual soliciten se aclare una sentencia administrativa en los términos del artículo 239-C el cual establece: "La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación".

El artículo 239-A del C.F.F. establece la facultad de atracción que pueden ejercer el Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, para resolver juicios con características especiales (dependiendo del valor del negocio, o que por primera vez sea necesario establecer la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar

jurisprudencia. La facultad de atracción deberá realizarse antes de cerrada la instrucción. Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, la que turnará al Magistrado ponente que corresponda conforme a las reglas que determine el Pleno del propio Tribunal.

IV.2.10. RECURSO DE QUEJA

En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por **una sola vez**, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, si se **repite** indebidamente la **resolución** anulada o se incurre en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia; cuando la autoridad **omita dar cumplimiento** a la **sentencia**, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley; si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad, (artículo 239-B del C.F.F.).

Se interpondrá por escrito ante el Magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido el plazo con informe a sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección correspondiente, la que resolverá dentro de cinco días. En el caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable

de la repetición; y a su vez también notificará al superior para que proceda jerárquicamente, y la Sala le impondrá multa de 30 a 90 días de su salario normal (de acuerdo a las características especiales). Si se resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que de él cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir. Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo (informando también a su superior jerárquico de tal omisión).

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el Magistrado instructor, en cualquier momento, anexando, en caso de tenerlos, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto. El Magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días. Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión (informando a su superior jerárquico), imponiéndole la Sala al funcionario responsable una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiendo por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente

en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirla como juicio.

IV.2.11. EXCITATIVA DE JUSTICIA

A su vez el artículo 240 del C.F.F. Señala que las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal, si el Magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en ese Código. Una vez recibida la excitativa de justicia, el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, solicitará informe al Magistrado responsable que corresponda, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días. El Presidente dará cuenta al Pleno y si éste encuentra fundada la excitativa, otorgará un plazo que no excederá de quince días para que el Magistrado formule el proyecto respectivo. Si el mismo no cumpliera con dicha obligación, será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el supuesto de que la excitativa se promueva por no haber dictado sentencia, a pesar de existir el proyecto del Magistrado responsable, el informe a que se refiere el párrafo anterior, se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en el plazo de tres días, y en el caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia y si ésta no lo hace, se podrá sustituir a los Magistrados renuentes o cambiar de sección.

IV.2.12. EL RECURSO DE RECLAMACIÓN.

Este recurso procederá ante la Sala Regional en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la

intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponda. Una vez interpuesto el recurso mencionado, el magistrado instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse, (Artículos 242-244 del C.F.F.).

IV.2.13. RECURSO DE REVISION

Se encuentra regulado en los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, el mismo solamente se podrá interponer por la autoridad demandada, en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, interponiendo dicho recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional respectiva, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos la notificación de la resolución que se pretenda impugnar.

Las resoluciones que puedan ser sujetas de la interposición del recurso de revisión, deberán revestir las siguientes características:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

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

IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

Aunado a los anterior, el recurso de revisión también será procedente en contra de las resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación; en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público.

El recurso de revisión lo conoce y resuelve el Poder Judicial de la Federación por conducto de sus Tribunales Colegiados de Circuito.

IV.2.14. NOTIFICACIONES Y TERMINOS

La notificación es el acto de hacer saber jurídicamente una providencia para que la noticia dada a la parte le pare perjuicio en la omisión de las diligencias que debe practicar en su consecuencia, o para que le corra un término. Al respecto el artículo 251 del Código Fiscal de la Federación señala que toda resolución debe notificarse, a más tardar, el tercer día siguiente a aquel en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

Las notificaciones de conformidad con el artículo 134 del CFF podrán realizarse personalmente, por correo certificado o electrónico, por correo ordinario o telegrama, por estrados, por edictos y por instructivo (artículo 137 del CFF).

En las notificaciones, el actuario deberá asentar razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por lista. Los acuses postales de recibo y las piezas certificadas devueltas se agregarán como constancia a dichas actuaciones. Las notificaciones que deban hacerse a los particulares, se harán en los locales de las Salas si las personas a quienes deba notificarse se presentaron dentro de las veinticuatro horas siguientes a aquella en que se haya dictado la resolución. Cuando el particular no se presente se hará por lista autorizada que se fijará en sitio visible de los locales de los tribunales.

Cuando el particular no se presente se harán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, siempre que se conozca su domicilio o que éste o el de su representante se encuentren en territorio nacional tratándose de la que

corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso, de la ampliación; la que mande citar a los testigos o a un tercero; el requerimiento a la parte que deba cumplirlo; el auto de la Sala Regional que dé a conocer a las partes que el juicio será resuelto por la Sala Superior; la resolución de sobreseimiento; la sentencia definitiva; en todos aquellos casos en que el Magistrado instructor así lo ordene.

Para que se puedan efectuar las notificaciones por transmisión facsimilar o electrónica, se requiere que la parte que así lo solicite, señale un número de telefacsímil o dirección de correo personal electrónico. En este caso, la notificación se considerará efectuada legalmente, aun cuando la misma hubiese sido recibida por una persona distinta al promovente o su representante legal.

Las notificaciones que deban hacerse a las autoridades administrativas se harán siempre de oficio o por vía telegráfica en casos urgentes. Tratándose de las autoridades, las resoluciones que se dicten en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se deberán notificar en todos los casos, únicamente a la unidad administrativa a la que corresponda la representación en el juicio de la autoridad señalada en el artículo 198, fracción III del CFF.

Las notificaciones surtirán efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueren hechas. En los casos de notificaciones por lista se tendrá como fecha de notificación la del día en que se hubiese fijado.

Una notificación omitida o irregular se entenderá legalmente hecha a partir de la fecha en que el interesado se haga sabedor de su contenido.

El cómputo de los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación; si están fijados en días, se computarán sólo los hábiles entendiéndose por éstos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspendan las labores; si están señalados en periodos o tienen una fecha

determinada para su extinción, se comprenderán los días inhábiles; no obstante si el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil; cuando los plazos se fijen por mes o por año, sin especificar que sean de calendario se entenderá en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes de calendario posterior a aquel en que se inició y en el segundo caso, el término el mismo día del siguiente año calendario a aquel en que se inició. Cuando no exista el mismo día en los plazos que se fijen por mes, éste se prorrogará hasta el primer día hábil del siguiente mes del calendario.

IV.3. EL AMPARO ADMINISTRATIVO

*“El juicio de amparo surgió del ideal de dotar a México de una institución eficaz para lograr la tutela del orden constitucional, para garantizar los derechos del gobernado frente a las arbitrariedades y los abusos del poder público. En consecuencia, y sin temor a equivocarnos, podemos juzgar al juicio de amparo como el conducto más idóneo para salvaguardar el derecho y la justicia”.*³⁸

El juicio de amparo es un procedimiento que tiene lugar cuando se reclaman leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Constituyen la defensa del individuo contra cualquier exceso del poder. Es el medio para conservar los preceptos constitucionales sobre cualquier ley o autoridad que trate de violarlos. El juicio de amparo solo se ocupa de individuos particulares, y se limita a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El Maestro Burgoa señala en su obra *El juicio de Amparo*, que *“es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución); que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los estados (fracciones II y III de dicho precepto) y que, por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.*

AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DEL AMPARO. *De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1° fracción I, de la Ley de Amparo, la procedencia del juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclamen provengan de autoridad, debiendo entenderse por tal, no aquella que se encuentra constituida con ese carácter conforme a la ley, sino a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material de obrar como*

³⁸ Quintana Valtierra, Jesús. Rojas Yañez, Jorge. *Ib dem.* P.p. 371

individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento pueda ser exigible mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.

APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. 1917-1995. TOMO VI. MATERIA COMÚN. TRIBUNALES COLEGIADOS. TESIS 646. PAG. 433.

IV.3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

El artículo 94 de la Constitución General de la República establece que: *“se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito”*. Siendo que a su vez el artículo 103 señala la competencia de los Tribunales de la Federación, los cuales resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de la competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan las esferas de la competencia de la autoridad federal.

El artículo 104 señala de que casos conocerán los Tribunales de la Federación, importándonos por lo que hace a la materia administrativa: *“De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren las fracciones XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República fije para la revisión del amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.*

Por último el artículo 107 de nuestra Carta Magna en sus fracciones III, IV y V inciso b), establece las bases del amparo administrativo y de la revisión, que como se mencionó en el párrafo anterior procede contra resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, 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; además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, no será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia administrativa, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

IV.3.2. LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES

El artículo 1º de la Ley de Amparo establece el objeto genérico del juicio de garantías como lo son:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El término común para interponer el juicio de amparo es de quince días contados a partir del día siguientes en que surta efectos el acto. Sin embargo, y para efectos de nuestra materia el término será de treinta días cuando el amparo sea contra leyes.

También es importante señalar que las causales de improcedencia las establece el artículo 73 de la Ley de Amparo, siendo entre otras: contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas; contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, tratándose de las mismas partes, y el mismo acto reclamado; contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso; contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio; contra los actos consumados de un modo irreparable; contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218; contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de los cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no las hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños; cuando se este tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado; cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; cuando, subsistiendo el acto reclamado, no pueda surgir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Las causales de improcedencia deberán ser examinadas de oficio. Y por lo que se refiere a las causales de sobreseimiento, las mismas las contempla el artículo 74 de la Ley de Amparo y que consiste fundamentalmente en el desistimiento de la demanda, fallecimiento del agraviado, cuando durante el juicio

sobreviniera alguna de las casuales de improcedencia, inexistencia del acto y la inactividad procesal.

IV.3.3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL AMPARO

IV.3.3.1. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Como su mismo nombre lo indica, éste principio se refiere a la supremacía que tiene la Constitución sobre todas las leyes que rigen nuestro país, y ninguna ley puede estar por encima de nuestra Carta Magna, ya que todas las leyes dimanen de la Constitución, y aunque alguna otra ley, tratado o reglamento contuviera alguna disposición en contrario, siempre se estará a lo que la Constitución consagre, lo anterior de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.3.3.2. INSTANCIA DE PARTE

Este principio encuentra su fundamento en el artículo 107 fracción I de la Constitución, ya que para poder promover el amparo es necesario que lo haga la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que la Ley de Amparo lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor. En el artículo 5° de la Ley de Amparo se menciona a quienes se consideran partes dentro del juicio de amparo.

IV.3.3.3. AGRAVIO PERSONAL Y DIRECTO

El agravio se puede entender como todo **menoscabo** que sufra una **persona** en sus **derechos** reconocidos por la Constitución y las leyes que de ella emanen, provocado por un **acto de autoridad**.

El Doctor Castrejon en su libro "Medios de defensa en materia Administrativa y Fiscal" señala que dos son los elementos de este principio: **el material y el jurídico**; el primero se refiere al impacto evidente, palpable, que se aprecia como indubitable en la **esfera económica-material** de la persona; y, el segundo, se refiere a la violación de los derechos del gobernado, lo que también es susceptible de apreciarse con la sola comparación entre el acto o hecho imputado a la autoridad, con la norma que se dice violada. Debe entenderse sin embargo, que el segundo de éstos elementos siempre deberá estar presente en el agravio, aunque el primero no se presente necesariamente, pues habrá casos en que el perjuicio no se traduzca en un menoscabo económico-material, pero siempre en la esfera jurídica del gobernado.

IV.3.3.4. DEFINITIVIDAD

Este principio encuentra su fundamento Constitucional en el artículo 107 fracción III, y 46, 73 fracción XV y 114 de la Ley de Amparo, ya que para que el agraviado pueda promover el juicio de amparo se requiere que el acto sea definitivo en el sentido de que no sea posible su revisión al margen del proceso, bien de oficio o en virtud de recurso. La no observancia a este principio trae como consecuencia la improcedencia del juicio en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Existen dos modos de solicitar el amparo: el primero, consiste en ocurrir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o tribunales colegiados de circuito, para reclamar las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles, penales, administrativos de tribunales administrativos; y el segundo, a los jueces de

distrito para reclamar los actos de la autoridad diferente de la judicial, o de ésta, ejecutados fuera de juicio o después de concluido, o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al mismo juicio. En este último caso, el procedimiento se inicia en primera instancia ante los jueces de distrito, y como el fallo es recurrible ante la Suprema Corte de Justicia, ésta conoce y resuelve el recurso correspondiente, que se llama de revisión. Para conservar la materia del juicio de amparo existe el incidente de suspensión; el cual una vez resuelto favorablemente, obliga a la autoridad responsable a no ejecutar el acto que se estima violatorio de garantías.

Los reglamentos dictados por el Presidente de la República en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, I, de la Constitución federal, no son susceptibles de impugnación mediante amparo indirecto, pero sí mediante recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 84, I, a), Ley de amparo).

IV.3.3.5. PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL AMPARO

Al respecto en el artículo 103 Constitucional se menciona en que casos procederá el juicio de amparo, que será: contra leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales o el régimen constitucional de competencia de los Estados, Federación o Distrito Federal.

Existen actos de autoridad que pueden violar los derechos del gobernado, pero en ese caso no procede el juicio de amparo, salvo que esos derechos estén relacionados indirectamente con alguna de las garantías individuales, específicamente podríamos hablar de la garantía de legalidad, prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales, ya que a través de ella se tutela todo el orden jurídico secundario.

IV.3.3.6. ESTRICTO DERECHO

El artículo 107 fracción II de la Constitución Federal contempla este principio, que se refiere a que el Tribunal que conozca del amparo deberá única y exclusivamente resolver sobre las violaciones constitucionales que se alegan, y no deberá tomar en cuenta otras consideraciones que no sean las que haya planteado el quejoso.

IV.3.3.7. RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Este principio consiste en que la sentencia que se dicte en un juicio de amparo no podrá hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad, y deberá limitarse a amparar y proteger al quejoso que hizo valer la demanda, respecto de la ley o acto de la autoridad responsable que constituyó la materia y fin de la demanda de amparo.

IV.3.3.8. TRAMITACION POR ESCRITO

En el juicio de amparo no es válida la substanciación de palabra como en otros juicios. Así es que toda promoción tendiente a substanciar el procedimiento, necesariamente debe hacerse por escrito.

IV.3.3.9. LIMITACION DE PRUEBAS

La regla general probatoria en el juicio de amparo está regida por el artículo 150 de la Ley de Amparo que dice “en el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el derecho”.

IV.3.4. AMPARO INDIRECTO

Este se sigue ante los Juzgados de Distrito y es regulado por el título segundo de la Ley de Amparo, específicamente el artículo 114 en sus fracciones I, III, primer párrafo y VI señalan cuales son las causales de procedencia en materia administrativa:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción primera del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes expedidas 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.

III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo.

La demanda de garantías deberá de reunir las formalidades a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, acompañando las copias de traslado que se requieran para las autoridades responsables, Ministerio Público, y para el incidente de suspensión si se pidiere.

Normalmente en materia administrativa la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado, y ésta opera siempre y cuando no se siga perjuicio de interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 135 del multicitado ordenamiento legal que señala: "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 de la entidad federativa o municipio que corresponda.

Durante el procedimiento existen las audiencias tanto incidental, como la constitucional, en las cuales se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes y agotado el procedimiento se dicta resolución tanto en el incidente de suspensión, como en el asunto de fondo. Contra estas resoluciones procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

IV.3.5. AMPARO DIRECTO

El juicio de amparo directo se sigue ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y conforme a lo estipulado por el artículo 158 de la Ley de Amparo y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales administrativos 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, afecten a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias resoluciones.

En el amparo directo deben también reclamarse la violación de Leyes Procesales, siendo consideradas como violadas las leyes del procedimiento las que enuncia el artículo 159 de la Ley de Amparo.

La demanda de amparo directo deberá presentarse ante la autoridad responsable, la cual a su vez será la competente para otorgar, en su caso, la suspensión del acto reclamado, siguiendo las reglas a que ya se ha hecho mención en el Amparo Indirecto.

La demanda deberá reunir las formalidades a que se refiere el artículo 166, debiendo acompañar las copias de traslado ordenadas por el artículo 167 ambos de la Ley de Amparo. En el caso de Amparo Directo, admitida la demanda y notificándose a las partes, se dicta la resolución definitiva que no admite otro recurso.

La excepción a que conozcan del juicio de amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito, sería la facultad de atracción, que en éste caso conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo cual se encuentra regulado en los artículos 182, 185 y 186 de la Ley reglamentaria, y que consiste fundamentalmente en que el Máximo Tribunal, ya sea en consideración propia, o a petición de parte en aquellos asuntos catalogados como relevantes sean atraídos y resueltos por éste.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Tenemos como primer punto la coercibilidad de la que se dota al acto administrativo, y por ende el imperio del que goza la autoridad administrativa, ya que sin estos elementos, sería poco eficaz su función, que va encaminada a mantener el orden en la sociedad y a satisfacer el interés general.

SEGUNDA. Todo acto administrativo debe seguir un cauce para su formación, éste cause es el procedimiento administrativo. Este 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. El procedimiento tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo varias vías rápidas y eficaces y eliminando todo lo que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública.

TERCERA. Cuando los órganos de la administración pública actúan deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar. Por su parte, los gobernados tienen reglamentada su libertad que, en razón del interés público, el Estado limita mediante el ejercicio de su facultad de policía. Así cuando la administración pública hace cumplir sus decisiones puede emplear distintos medios de apremio, siempre y cuando su actuar este debidamente fundado y motivado de conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución.

CUARTA. Ante el actuar de la autoridad, el gobernado tiene la posibilidad de atacar los actos que le causen perjuicio mediante los recursos administrativos, que además de ser un medio de defensa para los particulares frente a la administración pública, es un medio de control de legalidad con relación a la actuación de la autoridad administrativa, y permite que se actualicen las garantías de seguridad jurídica, de audiencia y legalidad, lo que provoca además que la propia autoridad administrativa que emitió dicho acto, o su superior jerárquico lo revoquen, modifiquen o anulen.

QUINTA. Además que el particular puede acudir ante la autoridad que emitió el acto que le causa perjuicio, la Constitución otorga en su favor el solicitar de los Tribunales Federales su protección, tal es el caso del juicio de amparo, siempre y cuando se hayan agotado los recursos que en su favor conceden las leyes administrativas (principio de definitividad).

SEXTA. Como se pudo desprender del presente trabajo el actuar de la administración pública es tan dinámico, y existe una diversidad enorme de leyes administrativas, que resulta difícil y complejo poder unificar su procedimiento en un solo código, por lo que cuando no se contemple el procedimiento específico en la ley administrativa aplicable al caso, se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, atento a lo que se establece en sus artículos primero y segundo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, "Compendio de Derecho Administrativo", 3ª ED. Editorial Porrúa, México 2001.
- 2.- Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", 12ª ED. Editorial Porrúa, México 1995.
- 3.- Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México 2004.
- 4.- Castrejón García, Gabino E. " Derecho Administrativo", Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ED. México 2001.
- 5.- Castrejón García, Gabino E., " Derecho Administrativo Constitucional", Cárdenas Velasco Editores, 1ª ED. México 2004.
- 6.- Castrejón García, Gabino E., " Derecho Procesal Administrativo", Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª ED. México 2003.
- 7.- Castrejón García, Gabino E., " Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal", Cárdenas Editor y Distribuidor, 1ª ED. México 2002.
- 8.- De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", 26ª ED. Editorial Porrúa, México 2005.
- 9.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Compendio de Derecho Administrativo", primer curso, 4ª. ED. Editorial Porrúa, México 2000.
- 10.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, "Elementos de Derecho Administrativo", segundo curso, Editorial Limusa, México 1997.
- 11.- De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", 33ª ED. Editorial Porrúa, México 2004.
- 12.- "Diccionario Jurídico Espasa", Editorial Espasa Calpe, S.A. Madrid 1999.
- 13.- Fernández Ruiz, Jorge, " Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México. 1995.
- 14.- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 39ª. ED. Editorial Porrúa, México 1999.
- 15.- Galindo Camacho, Miguel, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, México 1995.

16.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, "**Enciclopedia Jurídica Mexicana**", Tomo VII, Arbitraje, Bienes y Sucesiones, Administrativo, Editorial Porrúa, México 2002.

17.- Lomelí Cerezo, Margarita, "**Derecho Fiscal Represivo**", 2ª ED. Editorial Porrúa, México 1997.

18.- Martínez Lara, Ramón, "**El Sistema Contencioso Administrativo en México**", 1ª ED. Editorial Trillas, México 1990.

19.- Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge, "**Derecho Tributario Mexicano**", 4ª ED. Editorial Trillas, México 1999.

20.- Serra Rojas, Andrés, "**Derecho Administrativo**", Tomo II, 24ª ED. Editorial Porrúa, México 2003.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Jurídica Esfinge. 2004.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. 2004.
- Código Fiscal de la Federación. Ediciones Fiscales ISEF, S.A. 2004.
- Ley de Amparo. McGraw-Hill. 2004.

JURISPRUDENCIA