



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "CAMPUS ACATLAN"

EL ALLANAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES JURIDICAS DE INGRESOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

MEMORIA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO FRECUENTISTA RUBEN TAPIA ESTRADA

002952

ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO IRIGOYEN URDAPILETA

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

002860

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

316
24



97 MAR 22 AM 9 52
97 MAR 2 AM 11 38
ESTADO DE MEXICO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
V. C. C. T. I. N. A. M. E.
ACATLAN, EDO. DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Él Altísimo, nuestro creador :

Las más grandes e infinitas gracias, no sólo por el regalo de vivir y de haber crecido bajo el regazo de la familia que idolatro, sino también, por haberme permitido encontrar en todos los aspectos el verdadero camino, entre ellos el de mi profesión.

In memoriam.

A mi aforado padre :

Como un humilde tributo a sus excelentes cualidades, porque además de haber sido un padre ejemplar, fue un ser humano honrado y justo, que de no haberme llevado de la mano por los senderos de Dios, de la vida y del estudio del Derecho, no hubiese podido llegar a la culminación de este trabajo.

A mi Madre :

Bendita seas, porque gracias a tu apoyo incondicional, tus desvelos, carifos y cuidados, que desde mi niñez me has proporcionado, lograste fincar en mí la convicción de ser un buen hijo, un buen padre y un buen profesionalista.

A mi Esposa :

Josefina, tu amor, apoyo, detalles, así como la forma en que me pides las cosas, fueron imprescindibles para la realización de éste trabajo, recuerda siempre que todo lo hago por ti. Sólo me resta externarte mi eterno agradecimiento por los dos obsequios que me diste: mis hijos.

A mis hijos :

Erick y Alan, al sostenerlos en mis brazos por primera vez, despertaron en mí un caudal de sentimientos maravillosos que me impulsan a seguir creciendo. Gracias mis pequeños, por lo feliz que me han hecho y porque ustedes son el motivo principal de mis deseos de superación profesional.

A mis hermanos :

Felipe, María Elena, Ricardo, Javier, Cristina, María del Rosario y Cuauhtémoc, quienes con su ejemplo, reafirmaron los principios enseñados por nuestros padres, pues siempre hemos formado un grupo familiar que sabe enfrentar las épocas difíciles y disfruta también, los buenos tiempos.

A mis tíos :

Por haberme permitido disfrutarlos en mi niñez.

A mi familia Política :

Por las muestras de amistad, cariño e incentivos a mi persona para terminar mi carrera.

A los Licenciados María Eugenia Peredo García Villalobos y César Octavio Irigoyen Urdapilleta :

El reconocimiento sincero, por su valioso tiempo, sabiduría, paciencia y comprensión, porque sin ellos no hubiese sido posible la elaboración del presente trabajo.

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México :

Un agradecimiento especial, por brindarme la oportunidad de conocer y amar a la ciencia del Derecho.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Por ser la dependencia que al abrirme sus puertas, me permitió completar mi formación profesional.

A todos mis compañeros de trabajo que tengo el orgullo de llamarlos amigos.

**EL ALLANAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES JURIDICAS DE
INGRESOS EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

	<i>Pág.</i>
I N T R O D U C C I O N .	4
CAPITULO I. Nociones generales.	
1. El Estado.	9
2. División Tripartita del Poder Estatal.	11
CAPITULO II. Principios Constitucionales en Materia Tributaria.	
1. Potestad Tributaria.	16
2. Límites a la Potestad Tributaria.	22
3. Garantía de Legalidad.	23
4. Garantía de Audiencia.	33
5. Excepciones a la Garantía de Audiencia.	38
6. Distinción entre acto de molestia y acto privativo.	43

CAPITULO III. Poder Ejecutivo Federal.

1. Administración Pública Federal.	48
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	56
3. Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos.	59

CAPITULO IV. Medios de Defensa en Materia Fiscal Federal.

1. Justicia Administrativa.	64
2. Instancias Administrativas.	65
3. Recurso Administrativo.	67
4. Procedimiento Contencioso Administrativo.	69
5. Juicio de Amparo.	77

CAPITULO V. El Allanamiento.

1. Conceptos Procesales Generales.	80
2. Allanamiento en Materia Fiscal Federal.	88
3. Efectos y Alcances del Allanamiento.	93
4. Caso de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos.	100

Conclusiones.	105
Bibliografía.	109
Legislación.	111

I N T R O D U C C I O N

Por mandato Constitucional, las actividades estatales relacionadas con los gobernados, deben estar subordinadas a nuestra Ley Suprema, sin embargo, ante la posibilidad de que los actos de las autoridades fiscales federales no se ajusten a los principios de audiencia, legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14, 16 y 31 fracción IV de nuestra Carta Magna, los diversos ordenamientos jurídicos que rigen nuestro Estado de Derecho, establecen los medios de defensa necesarios en favor de los gobernados, para que estén en condiciones de hacerlos valer, a fin de que sean respetados sus derechos más elementales.

Dentro de estos medios de defensa, esta comprendido el Procedimiento Contencioso Administrativo, que se refiere a la jurisdicción encargada de resolver cuestiones litigiosas que se susciten entre el particular y la administración, siendo el órgano facultado para conocer de tales controversias el Tribunal Fiscal de la Federación, ante el cual ocurrirán los contribuyentes a demandar la nulidad de actos de las autoridades fiscales federales por considerar que éstos son ilegales.

Ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al contestar las demandas puede asumir como actitud: a) manifestar argumentos tendientes a demostrar que el acto de autoridad en pugna reúne cada uno de los requisitos que las disposiciones legales establecen, b) en su caso, allanarse a las pretensiones del demandante si no se reúnen los requisitos de legalidad.

Las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, son algunas de las autoridades facultadas para representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los juicios fiscales y en la práctica hemos observado que no se allanan a las pretensiones del actor, a pesar de que en algunos casos les consta que son ciertos los hechos que se les imputan y fundadas las pretensiones en que se apoya la acción intentada por los gobernados.

Por ello, consideramos que deberían ejercer en mayor medida su facultad de allanarse al contestar las demandas; sin embargo, las mencionadas autoridades proceden a contestar las demandas de nulidad refutando los agravios planteados por la parte actora, en el sentido de pretender demostrar a los Tribunales competentes que los actos en controversia reúnen todos y cada uno de los requisitos que las diversas disposiciones legales establecen.

Cabe señalar que la defensa de la autoridad, en los términos descritos, resulta ociosa e innecesaria, puesto que si en el acto autoritario se cometen ilegalidades notorias, sería obvio que se obtendría una sentencia desfavorable para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, resultaría benéfico para el Fisco Federal ejercer la figura jurídica del allanamiento, pues una vez planteado no habría la necesidad de agotar las demás secuelas del procedimiento y el Tribunal juzgador, dictará en forma inmediata la sentencia que dé fin al juicio, lo que va a generar una pronta resolución en las controversias planteadas y en consecuencia la autoridad podrá nuevamente iniciar el ejercicio de sus facultades revisoras, corrigiendo los errores cometidos en la primera resolución; caso contrario, se tendrían que agotar todas las etapas del procedimiento corriéndose el riesgo de que transcurriera el término legal para que las autoridades ejerzan nuevamente sus facultades de comprobación.

El allanamiento planteado, también acarrearía beneficio a las autoridades, puesto que dedicarían más tiempo y esfuerzo a sostener la legalidad de las resoluciones que

hubiesen cubierto todos los requisitos jurídicos para su emisión.

A efecto de acreditar lo hasta aquí expresado, analizaremos en el primer capítulo el significado del concepto de Estado, así como la división tripartita de poderes de que se compone, dado que el presente estudio comprende el análisis de una de las actividades del poder estatal.

Asimismo, en el segundo capítulo, estudiaremos los principios constitucionales en materia tributaria, comprendidos desde la facultad del Estado de exigir a los particulares para que contribuyan a los gastos públicos, hasta los límites que deberá observar a fin de no incurrir en actos que vulneren las garantías individuales de los gobernados.

Con respecto al capítulo tercero, analizamos algunas de las funciones relativas al Poder Ejecutivo Federal, la forma de organización que adopta a fin de realizar sus actividades; a la Secretaría de Estado encargada del cobro de las contribuciones federales, así como a las facultades de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos encargadas de representar a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público en los juicios fiscales en que dicha Secretaría sea parte.

En el capítulo cuarto procedimos a describir las características de cada uno de los medios de defensa, que en materia fiscal federal, contemplan las diversas disposiciones legales, así como la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación.

Finalmente, en el último capítulo del presente estudio hacemos referencia a diversos conceptos procesales relacionados con la figura jurídica del allanamiento en materia fiscal federal, precisando los efectos y alcances que se producirían al ejercerse en el procedimiento contencioso administrativo.

**EL ALLANAMIENTO DE LAS
ADMINISTRACIONES LOCALES JURIDICAS DE INGRESOS
EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

CAPITULO I.

Nociones Generales.

1.- El Estado.

El Estado es la agrupación de personas en una corporación o ente jurídico que actúa y se manifiesta en un espacio o circunscripción territorial, que se conduce de forma autónoma e independiente.

Para George Jellinek el Estado: "Es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio." ¹

De la definición anterior se desprenden como elementos básicos: El Pueblo o Población, que es el conjunto de hombres que forman la comunidad estatal; El Territorio, considerado como el lugar donde se asienta la comunidad

¹Jellinek, George. citado por Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, primer curso. 12ª Edición. Editorial Porrúa S.A., México 1995. p.92

estatal, definido también como el ámbito de validez espacial de los ordenamientos jurídicos y finalmente, el Poder, traducido como la validez del Derecho en el orden Estatal.

El Estado se manifiesta a través de un sinnúmero de actividades de diverso contenido, forma y propósitos, con el único fin de alcanzar la satisfacción de las necesidades de la colectividad o interés general, ello en ejercicio de las facultades o atribuciones conferidas por los ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, tales actividades estatales se pueden describir como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que le han sido asignados mediante las Leyes, a través de una División de Poderes, consistente en que el Poder Estatal se divida para su ejercicio en tres funciones materiales: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, y dichas funciones, son llevadas a cabo a través de los diversos órganos que para tal efecto han sido creados directamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que en el siguiente punto analizaremos.

2.- División Tripartita del Poder Estatal.

Esta división tripartita del Poder Estatal, se encuentra regulada en nuestra Constitución Política en su artículo 49, al disponer que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tal y como a continuación se describe.

En efecto, en el artículo 50, se establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; Congreso que, de conformidad con el artículo 73 de nuestra Carta Magna, tiene diversas facultades, entre las que destacan: las de admitir nuevos Estados a la Unión Federal; formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; cambiar la residencia de los Poderes de la Federación; imponer y establecer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto; conceder licencia y aceptar la renuncia del Presidente de la República; expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos, a fin de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares; así como dictar las

leyes indispensables para regular la actuación tanto de los órganos públicos como de los sujetos sometidos al poder estatal. Asimismo cabe señalar, que en el diverso 78 Constitucional se prevé que durante los recesos del Congreso de la Unión actuará una Comisión Permanente, que representará a aquél y se integra por 19 diputados y 18 senadores.

Debemos precisar, que el Congreso de la Unión trabaja también por Cámaras independientes, al respecto, en el artículo 74 de la Constitución Federal, se establecen como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, para tal fin, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 de noviembre de cada año; la Cámara está facultada además, para conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla la Constitución, por delitos oficiales, y en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse

en Jurado para declarar si ha lugar, a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del fuero común.

Con respecto al Senado de la República, en el artículo 76 de la Ley Suprema, se establece que son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal y aprobar los tratados internacionales que éste último celebre; ratificar los nombramientos que el mencionado servidor público haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules, empleados superiores de Hacienda, jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; autorizarlo a fin de que permita, la salida de las tropas nacionales fuera de los límites del país o el paso de tropas extranjeras por territorio nacional; dar su consentimiento para que el Presidente disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados; nombrar un gobernador provisional cuando desaparezcan los poderes constitucionales de un Estado, convocando a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo; erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos en perjuicio de los

intereses públicos; así como designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la terna que proponga el Presidente de la República.

Por otro lado, el Artículo 80 dispone que se deposita el ejercicio del **Poder Ejecutivo de la Unión**, en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien será el encargado de promulgar y ejecutar las Leyes expedidas por el Congreso y de administrar todos y cada uno de los diferentes medios con los que cuenta el Estado, para que de manera concreta, directa y continua se satisfagan las necesidades públicas.

Finalmente, el artículo 94 establece que se deposita el ejercicio del **Poder Judicial de la Federación**: en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de Judicatura Federal. Poder, cuya función primordial será el resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal y por leyes o actos de las autoridades de los

Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Ciertamente, para el desempeño de todas y cada una de las funciones descritas con anterioridad, el Estado se ve en la necesidad de allegarse de los medios económicos con los que pueda lograr la satisfacción del bien común, es decir de la colectividad, mismo que resultaría materialmente imposible de alcanzar, al carecer de éstos, por ello se ve en la imperiosa necesidad de obtener los ingresos indispensables a través de diversas fuentes, siendo una de las más importantes el establecimiento de contribuciones, ello en uso de su facultad de imperio, obligando a los particulares a contribuir para los gastos públicos, aún en contra de su voluntad.

CAPITULO II.

Principios Constitucionales en Materia Tributaria.

1.- Potestad Tributaria.

La facultad de exigir a los particulares a que contribuyan para los gastos públicos, se le conoce como **Potestad Tributaria**, la cual, emana de nuestra propia Constitución y se ejerce cuando en leyes específicas, se establecen contribuciones, vinculándose individualmente a los sujetos activos y pasivos en una relación jurídico tributaria.

Sólo el Estado, en virtud de su potestad de imperio, puede ser el **sujeto activo** en la relación jurídico tributaria. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la Constitución, los sujetos activos son la Federación, los Estados y los Municipios, en virtud de que es a ellos a quienes en el propio numeral se faculta para exigir el pago de contribuciones.

Por el contrario, son **sujetos pasivos**, aquéllas personas físicas o morales que de una forma u otra tienen la obligación de pagar una prestación en favor del Estado,

de acuerdo con las leyes tributarias respectivas, y dicha obligación nace cuando se realizan los hechos generadores previstos en ellas.

No obstante lo anterior, como **excepción a la regla general**, existe la devolución del pago de lo indebido en materia fiscal federal, según se establece en el artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, caso en el que, el contribuyente se convierte en sujeto activo y el Fisco Federal en sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria.

Así se pronuncia Francisco de la Garza, al estimar que "La relación tributaria sustantiva de reembolso tiene como sujeto activo a un administrado y como sujeto pasivo a la Administración Fiscal y tiene como contenido la obligación de la devolución de una cantidad de dinero, indebida o ilegalmente percibida por el Fisco y pagada por el administrado." ²

A la **Potestad Tributaria**, se le define como "la facultad del Estado por virtud de la cual, puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su

² De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano, 18ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1994. p. 457.

riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas." ³

En ese orden de ideas, debemos precisar que en nuestro Estado Mexicano la facultad de establecer contribuciones federales, le es conferida al Poder Legislativo a través del Congreso de la Unión, tal y como se establece en el artículo 73, fracciones VII y XXIX-A de nuestra Carta Magna Federal.

Los Estados que conforman la República Mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tratadistas opinan que el fundamento Constitucional del poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Constitucionalmente, se establece un sistema de concurrencia tributaria entre la Federación y los Estados, con excepción de algunas materias reservadas a aquélla y en

³ De la Garza, Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1994. p. 207.

consecuencia prohibidas a los Estados, como son las que se refieren a las materias de comercio exterior; aprovechamiento y explotación de recursos forestales y naturales relativos a la energía eléctrica, minería y petróleo; las sociedades nacionales de crédito, compañías de fianzas y seguros; los servicios públicos concesionados para el uso de radio, televisión y vías generales de comunicación; así como el acuñamiento y emisiones de moneda, timbres y estampillas.

El poder tributario de los Estados, se encuentra fundado en diversos preceptos constitucionales, así el artículo 40 de dicho ordenamiento, señala que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

Es en la autonomía y soberanía de los Estados, donde radica el fundamento del poder tributario de los mismos, puesto que la soberanía implica el poder de tributación, además, de acuerdo con las prohibiciones establecidas en el artículo 117, fracciones III a VIII de la Constitución, se desprende que los Estados tienen un poder inherente de

tributación que la Constitución Política a restringido, en las materias antes mencionadas.

El fundamento principal del poder tributario de los Estados, se encuentra contenido en el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, que obliga a contribuir a los gastos públicos no sólo de la Federación, sino de los Estados y Municipios en que residen los contribuyentes.

Así pues, la obligación tributaria por parte de los contribuyentes en general, tiene su sustento legal en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, al señalar como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Acorde a lo anterior y considerando que en el artículo 133 Constitucional, se establece que dicho ordenamiento jurídico es la Ley Suprema de la Unión, más aún, que en ella se regulan los derechos y obligaciones de los mexicanos, así como la organización del Estado, válidamente podemos concluir que es facultad del Estado el establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones o

atribuciones y es obligación de todos los mexicanos y algunos extranjeros, el contribuir para los gastos públicos.

Del contenido del artículo 31, fracción IV Constitucional, se pudiera inferir que los extranjeros no están obligados a pagar tributos al Estado Mexicano; sin embargo, ello no es así, toda vez que en las leyes fiscales respectivas se establece la obligación, tanto para nacionales como extranjeros, de pagar los respectivos tributos.

En efecto, la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece en su artículo 10. fracción III, la obligación de pagar este impuesto, a los residentes en el extranjero, respecto de ingresos procedentes de fuente de riqueza situada en territorio nacional. Además existen determinados tributos, tales como los derechos por trámites migratorios, que únicamente están establecidos para los extranjeros, como es el caso del artículo 80. de la Ley Federal de Derechos, que impone la obligación de cubrir derechos por trámites migratorios, por la expedición de autorizaciones en las que se otorgue calidad migratoria de no inmigrante a extranjeros que así lo soliciten.

2.- Límites a la Potestad Tributaria.

No obstante lo hasta aquí expuesto, resulta de importancia relevante el resaltar que tanto el Poder Tributario del Estado, así como cualquier otra manifestación de la soberanía estatal, no son absolutos, sino que se encuentran sujetos a lineamientos establecidos en nuestra Ley Suprema, mismos que constituyen una limitación al Poder del Estado en sus aspectos legislativo, ejecutivo y judicial, y a tales limitantes otorgadas en favor de los gobernados se les denomina **garantías individuales**, que se traducen en medios de salvaguarda y protección de los derechos fundamentales que los gobernados tienen, para su cabal desenvolvimiento frente al poder público.

En efecto, la creación, establecimiento y determinación de un tributo debe cumplir los lineamientos establecidos en la Constitución y además, debe respetar las garantías del gobernado, puesto que de no acontecer así, éste, podrá ejercer los diversos medios de defensa que contemplan las disposiciones legales, para dejar sin eficacia el tributo nacido en contra del orden legal establecido.

Por lo que hace a los límites al Poder Tributario encontramos diversas garantías, siendo las de mayor trascendencia las de audiencia, igualdad, legalidad, proporcionalidad y equidad, garantías que invariablemente deben ser respetadas por cualquier manifestación del poder público, en razón de que están consignadas en Nuestra Ley Suprema.

3.- Garantía de Legalidad.

Es conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre toda norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, razón por la que opera en todos los niveles o grados de la estructura jerárquica de nuestro orden jurídico, dado que, regula las relaciones que deben existir entre los reglamentos y las leyes y entre las leyes y la Constitución.

En primer término, debemos analizar lo que se conoce como el **principio o garantía de legalidad**, dado que el fin primordial de éste, va encaminado a que todo acto emanado de los órganos estatales debe encontrarse **fundado y motivado**, lo que en otras palabras significa, que todo acto

o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades, debe tener su apoyo estricto en una norma legal dictada con anterioridad al caso concreto, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución, tal como lo prevén los artículos 16 y 31, fracción IV de dicho ordenamiento, en lo referente a la esfera tributaria.

En cuanto a la referida **fundamentación y motivación**, cabe señalar, que a través de diversas tesis Jurisprudenciales y Precedentes, el Tribunal Fiscal de la Federación ha establecido con claridad el significado de tales términos jurídicos, por lo que, procederemos a transcribir algunas de ellas.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- Todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto;

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

Revisión No. 150/87.- Resuelta en sesión de 27 de junio de 1990, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretaria: Lic. Esperanza M. Pérez Díaz.

Idéntico criterio jurídico, se encuentra contenido en el precedente que a continuación se transcribe:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, indicar con exactitud las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en

consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

Revisión No. 2171/87.- Resuelta en sesión de 27 de noviembre de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Gilberto García Camberos.- Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández.

De las anteriores transcripciones, se desprende que la **fundamentación**, significa el que los actos de autoridad contengan o señalen los datos mínimos que permitan al particular conocer los fundamentos o preceptos legales en que se apoyan y que además, resulten aplicables al caso concreto.

La **motivación**, consiste en que la autoridad en su resolución, indique o especifique con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas, en las que se sustente la emisión del acto, es decir, que se externen las consideraciones relativas a las

Circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.

Así pues, los artículos 14 y 16 Constitucionales proporcionan la protección del orden jurídico total de nuestro Estado Mexicano, porque el principio de legalidad en ellos contenido representa una de las instituciones más relevantes y amplias de nuestro régimen de derecho, máxime si tomamos en consideración el importante desarrollo jurisprudencial que tales numerales han tenido.

De la lectura practicada a los preceptos legales en cita, podemos observar, que el artículo 14 regula constitucionalmente los requisitos generales que deben satisfacer los actos de privación y el artículo 16 establece las características, condiciones y requisitos que deben contener los actos autoritarios de molestia al seguir los procedimientos encaminados a la imposición o determinación de sanciones o actos de privación, los cuales siempre deben estar previstos por una norma legal.

Por lo que se refiere a los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 Constitucional, dicho precepto hace referencia a la vida, la libertad, propiedades, posesiones

y derechos, por lo que se considera que abarca toda clase de privaciones, y en cuanto a los elementos de las garantías de legalidad y audiencia, comprenden los de un juicio previo, tribunales previamente establecidos, así como el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, todo ello acorde a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En sentido amplio, se considera que el juicio abarca tanto al proceso judicial como al procedimiento administrativo; la expresión de tribunales previamente establecidos también abarca, no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas y, finalmente, con respecto a las formalidades esenciales del procedimiento, se considera que son aquellas que debe contener todo procedimiento no sólo judicial sino también administrativo, que se refiere a aquellos supuestos en los cuales se concede a las partes la posibilidad de defensa en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas o bien respecto a la interposición de medios de impugnación.

Por lo que se refiere, a los derechos protegidos o tutelados por el artículo 16 Constitucional, abarcan a la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, por lo que se estima que comprende cualquier tipo de molestia, lo que implica para las autoridades de cualquier categoría, que cumplan con la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la Constitución a fin de que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.

En cuanto a los actos de molestia contenidos en las **visitas domiciliarias** en materia fiscal, a fin de no vulnerar la garantía de legalidad, el procedimiento que las regula, debe sujetarse a lo siguiente:

La autoridad competente debe expedir previamente una orden para su práctica, que debe ir firmada por quien responda de la visita, señalando el lugar donde deba llevarse a cabo, e indicando el nombre de las personas que deban efectuarla y la motivación que se tenga para practicarla, de no encontrar al interesado, se dejará citatorio para que espere a hora fija del día siguiente, debiendo identificarse el visitador con quien se entienda la diligencia y solicitará al visitado, designe dos testigos de asistencia, nombrándolos por su parte, en caso de negativa y finalmente levantará acta de la diligencia,

anotando el resultado de la revisión hecha en documentos, libros o papeles del visitado.

En cuanto a los elementos descritos, ellos se encuentran intrínsecamente contenidos en la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 16 Constitucional, que entre otras cosas exige: un mandamiento escrito de autoridad competente, que la causa legal del procedimiento esté debidamente fundada y motivada, que la autoridad administrativa practique visitas domiciliarias, únicamente a fin de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, debiendo además, de sujetarse a las leyes respectivas y las formalidades prescritas para los cateos.

El principio o garantía de legalidad, también se encuentra claramente establecido en el artículo 31 Constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y se reforza, con lo previsto en el segundo párrafo del numeral 14 y primero del 16, del mismo ordenamiento, que garantizan que nadie puede ser privado de sus propiedades si no es conforme a las leyes expedidas por el Congreso y nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito que funde y motive la causa legal del

procedimiento, de lo que se infiere que el acto de autoridad que cause molestia o determine alguna contribución, a fin de no violentar la garantía de legalidad debe estar debidamente fundado y motivado y debe además definir los elementos y supuestos de la obligación tributaria, esto es, los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación y en ese sentido, tales elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa.

Resulta conveniente asentar el criterio que al respecto ha sido sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues como apunta el maestro Sergio Francisco de la Garza, ha hecho una inmejorable exposición de la garantía de legalidad en su interpretación del artículo 31, fracción IV Constitucional:

"...examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que conforma nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no

significa tan solo que el acto creador del impuesto debe emanar de aquél poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados a través de sus representantes los que determinan las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los elementos esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la obligación tributaria, pueda, en todo momento conocer la forma cierta para los gastos públicos del Estado y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante... " 4

⁴ De la Garza, Sergio Francisco. citado por Villalobos Ortiz María del Consuelo. Principios Tributarios Constitucionales. Co-Edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México) y Universidad de Salamanca (España), España 1989. pág. 473.

En resumen, el principio de legalidad obliga a las autoridades administrativas a acogerse invariablemente a los postulados citados, a fin de llevar a cabo una correcta aplicación de las leyes, al momento de emitir o ejecutar resoluciones tendientes al cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues de no acontecer así, existen medios de control de legalidad y de constitucionalidad, para que por un lado, se de plena eficacia al mencionado principio y por otro, se declare ilegal el acto de autoridad emitido en contravención del orden jurídico establecido.

4.- Garantía de Audiencia.

La garantía de audiencia, es una de las más importantes de nuestro régimen jurídico, pues implica una de las principales defensas de que dispone todo gobernado frente a actos del poder público, que tiendan a privarlo de sus derechos o intereses y se encuentra consagrada en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, que ordena:

"Nadie podrá ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del

procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De la transcripción anterior se desprende que nadie puede ser condenado, sin antes ser escuchado a través de un juicio seguido ante los tribunales establecidos con anterioridad al hecho, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

A fin de que quede clara la idea, de lo que debemos de entender como **formalidades esenciales del procedimiento**, el Poder Judicial de la Federación, ha establecido la siguiente Tesis Jurisprudencial, que al efecto nos permitimos transcribir.

**"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO.
SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y
OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.-**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 Constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la

de que en el juicio que se siga se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traduce en los siguientes requisitos: 1). La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2). La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3). La oportunidad de alegar; y 4). El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

Amparo directo en revisión 2961/90. Opticas Devlyn del Norte, S.A. 12 de marzo de 1992. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Mariano Azuela Gúitron. Secretaria: Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles veinte de mayo en

curso, por Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Samuel Alba Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Santiago Rodríguez Roldán, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número LV/92, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Victoria Adato Green. México, Distrito Federal, a veintidós de mayo de mil novecientos noventa y dos.

La garantía Constitucional de audiencia, debe ser aplicada independientemente de que en las leyes o reglamentos secundarios no se establezca, al respecto, en diversas Tesis Jurisprudenciales, la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, al momento de impartir justicia ha interpretado que la garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se conceda al particular de intervenir para defenderse; intervención que puede concretizarse en dos etapas, la primera en la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que finque su defensa y la segunda en la posibilidad de producir alegatos para apoyar esa defensa con los argumentos que se estimen pertinentes. Lo anterior presupone la necesidad de que los hechos y datos utilizados por la autoridad al iniciar un procedimiento que culmine con la privación de algún bien o derecho, se den a conocer al particular, lo que se debe traducir en un acto notificadorio a través del cual se indique, cuáles fueron los hechos considerados por la autoridad para estar en aptitud de defenderse.

En estas condiciones para que un acto privativo de autoridad, satisfaga a plenitud la garantía de audiencia, es necesario que se respeten al gobernado, las formalidades esenciales del procedimiento y que además la autoridad otorgue la oportunidad al afectado de ser oído en defensa de sus intereses antes de ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, e incluso tratándose del medio de defensa conocido como **instancia administrativa**, prevista en

los artículos 46, fracción II, segundo párrafo y 48, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, el particular debe ser oído antes de ser emitido el acto autoritario, por lo que, al incumplir con estos requisitos se deja de observar el fin primordial de dicha garantía, que es el evitar la indefensión del afectado, quién obviamente, estará en aptitud de ejercer los medios de impugnación que nuestro sistema jurídico establece, ello a fin de darle plena eficacia a la garantía analizada.

5.- Excepciones a la Garantía de Audiencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido una excepción a la garantía de audiencia en materia tributaria, en cuanto a que antes del acto que fije una contribución, la autoridad fiscal respectiva no tiene la obligación de escuchar al contribuyente. También ha estimado, que las leyes fiscales no necesariamente deben consignar ningún procedimiento para que conforme a él, se brinde oportunidad a los contribuyentes para discutir los impuestos, derechos o aprovechamientos antes de que estas prestaciones se señalen en cada caso. El fundamento que se aduce a esta excepción consiste esencialmente en consideraciones de política fiscal, basadas en la

naturaleza misma de las contribuciones. Asienta la Corte al respecto que:

"...como el Fisco se encarga de cobrar los impuestos determinados por las leyes para el sostenimiento de las instituciones y de los servicios públicos, es evidente que dicho cobro tiene que hacerse mediante actos ejecutivos y unilaterales que si bien pueden ser sometidos a una revisión posterior a solicitud de los afectados, no pueden quedar paralizados por el requisito de audiencia previa, porque de esa manera podría llegar el momento en que las instituciones y el orden constitucional desaparecieran por falta de los elementos económicos necesarios para su subsistencia. Por tanto, en materia tributaria no rige la garantía de audiencia previa al grado de que el legislador tenga que establecerla en las leyes impositivas."

"No puede exigirse el establecimiento de una audiencia previa en beneficio de los afectados y en relación con la fijación de

un impuesto, toda vez que esa fijación para cumplir con los fines de tributación, debe ser establecida unilateralmente por el Estado e inmediatamente ejecutiva, ya que sería sumamente grave que fuese necesario llamar a los particulares afectados para que objetaran previamente la determinación de un impuesto, lo que paralizaría los servicios correspondientes...".

Semanario Judicial de la Federación. Sexta Epoca. Vol. XCVII, Julio de 1965, Ejecutorias del Pleno, págs. 28 a 44. Idem, tomo CV, págs. 85 y 86 (marzo de 1966), y tomo LVI, pág. 136.

Este criterio ha sido adoptado por la Jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte, cuya tesis respectiva establece que:

"Teniendo un gravamen el carácter de impuesto, por definición de la ley, no es necesario cumplir con la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional, ya que el impuesto es una

prestación unilateral y obligatoria y la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la aplicación del impuesto, que es cuando existe la posibilidad de que los interesados impugnen, ante las propias autoridades, el monto y el cobro correspondiente, y basta que la ley otorgue a los causantes el derecho de combatir la fijación del gravamen, una vez que ha sido determinado, para que en materia hacendaria se cumpla con el derecho fundamental de audiencia, consagrado por el artículo 14 constitucional, precepto que no requiere necesariamente, y en todo caso, la audiencia previa, sino que, de acuerdo con su espíritu, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos."

Apéndice 1985, Tesis 8, Pleno.

Además de lo anterior, el Doctor Burgoa estima que:

"...existe una razón de carácter estrictamente constitucional para apoyar la inoperancia de la garantía de audiencia en materia tributaria, pues el acto de autoridad condicionado por la garantía es un acto de privación. Ahora bien la determinación de un tributo y su cobro no presentan esta naturaleza en sentido estricto, puesto que se traducen en prestaciones que se imponen a los causantes sin que en sí mismas impliquen la desposesión de un derecho o de un bien. Si esas prestaciones no se realizan la autoridad ejercita la facultad económico-coactiva, la cual culmina con el remate y adjudicación de los bienes o derechos del causante que se hayan secuestrado administrativamente para garantizar el crédito fiscal. Tales actos sí revisten el carácter de actos de privación, pues mediante ellos se reduce o merma la esfera jurídica del sujeto contra quien se hubiesen ejecutado. Por esta causa, antes de que se efectúen sí debe otorgarse al causante las oportunidades defensivas y probatorias en que radica la esencia de la garantía de audiencia, sin que ésta deba ser observable con antelación al señalamiento del tributo y a su cobro, con el cual se inicia el desempeño de la citada facultad. Esta aserción no implica que con posterioridad a la fijación de un impuesto, el causante no tenga el derecho de impugnarlo mediante el medio de defensa legal procedente o inclusive a través de la acción de amparo si esos medios legales de

defensa no se establecen normativamente. La misma Suprema Corte así lo ha considerado, al sostener que la audiencia que se puede otorgar a los causantes es siempre posterior a la fijación de los impuestos y en todo caso, es bastante que los afectados sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades posesiones o derechos." ⁵

6.- Distinción entre acto de molestia y acto privativo.

En cuanto al acto de molestia, se considera que es el acto de autoridad que causa cualquier agravio en la esfera jurídica del gobernado, afectándolo en alguno de sus derechos subjetivos o intereses particulares.

El maestro Burgoa estima que el "Concepto de molestia en su **sentido amplio** (lato sensu), engloba a la **privación** misma de algún interés particular y tales actos de molestia, por su naturaleza de privación, están sujetos o sometidos a las garantías de audiencia y de legalidad. El concepto de molestia en su **sentido restringido** (stricto sensu), engloba a cualquier afectación que **no entrafie privación** alguna de los bienes o de los derechos de los

⁵ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 27ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. pág. 562.

gobernados y al no denotar privación, los actos de autoridad solo deben subordinarse a la garantía de legalidad." ⁶

Así también, el maestro Burgoa puntualiza que "...no basta que un acto de autoridad produzca semejantes consecuencias en el ámbito jurídico de una persona, para que se reputa como acto de privación, puesto que para ello es menester que la merma, menoscabo o impedición citados constituyan el fin último, definitivo y natural del aludido acto. En otras palabras, para que un acto de autoridad sea privativo, se requiere que tales resultados sean, además, la finalidad definitiva perseguida, el objeto último que se pretenda, y no medios o conductos para que a través del propio acto de autoridad se obtengan fines distintos." ⁷

Similar criterio, sostiene Juventino V. Castro al indicar que "La molestia como contenido del acto de autoridad a que se refiere el artículo 16 Constitucional, equivale a una simple perturbación a la persona, su familia su domicilio, sus papeles o las posesiones de aquélla, sin que deban satisfacerse los requisitos que señala la

⁶ Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. P. 19, 54 y 53.

⁷ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 27ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 1995. pág. 561.

garantía de audiencia a que se refiere el artículo 14 Constitucional, pues en él se habla de una privación de derechos y el artículo 16, otorga una protección a una área más primaria y menos lesiva del individuo, por lo tanto únicamente debe cumplirse con la garantía de legalidad." ⁶

En estos términos, debemos hacer la diferenciación entre ambos actos, pues la privación es un concepto que equivale a despojo, desposesión, menoscabo o merma de algún bien o derecho del gobernado y por ello, la validez de todo acto de privación esta sujeta al cumplimiento de las exigencias o condiciones que integran la garantía de audiencia instituida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional.

En esta tesitura, si el acto estatal se trata de la emisión de una resolución en la que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para la liquidación, la autoridad fiscal estará obligada a satisfacer la garantía de audiencia, tal como se prevé en los artículos 14 Constitucional, 46, fracción IV, penúltimo párrafo y 48, fracción VI del Código Fiscal de la Federación, ello en

⁶ Castro, Juventino V. Garantías y Amparo. 7ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1991. P. 237

razón de que en los numerales invocados se establece este derecho al gobernado.

Con respecto a las visitas domiciliarias, se encuentran previstas en el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, al establecer que "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 papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades previstas para los cateos."

De lo anterior se desprende que las visitas domiciliarias no permiten recoger ningún objeto, sino simplemente inspeccionar un lugar, libros o papeles, y en caso de aparecer una violación a los reglamentos aplicables, el acta que debe levantarse hará constar lo descubierto o advertido, para que posteriormente se haga una valoración de todo ello y, en su caso, los funcionarios reglamentariamente autorizados para tal fin, apliquen las sanciones administrativas correspondientes.

De lo expuesto debemos concluir, que en las visitas domiciliarias la autoridad fiscal no esta obligada a observar la garantía de audiencia, dado que ese acto de molestia no denota ningún tipo de privación o menoscabo de los intereses del gobernado, por que sólo se trata de una revisión de papeles o documentos y en su caso, del levantamiento de un acta en la que se hagan constar los hechos observados, consecuentemente la autoridad sólo se encuentra obligada a cumplir con la garantía de legalidad.

No obstante, debemos precisar que la consecuencia de una visita domiciliaria podría ser la emisión de una resolución en la que se determinen contribuciones o accesorios y en este caso, las autoridades fiscales antes de emitir alguna liquidación, están obligadas a respetar a los contribuyentes la garantía de audiencia, pues tienen derecho a ofrecer documentos y a alegar lo que a su derecho convenga a fin de desvirtuar lo actuado y observado por la autoridad en las visitas domiciliarias.

CAPITULO III.

Poder Ejecutivo Federal.

1.- Administración Pública Federal.

El Órgano estatal facultado por la Constitución Federal para ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, es el Poder Ejecutivo Federal, lo que se establece en el artículo 89, fracción I de nuestra ley suprema.

Como titular del Ejecutivo Federal, funge un servidor público que recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es elegido directamente por el pueblo conforme al artículo 81 Constitucional, quien de acuerdo con el diverso 83 de dicho ordenamiento, permanecerá en su cargo seis años, y bajo ninguna circunstancia podrá volver a desempeñar tal carácter.

El Presidente de la República tiene el carácter de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en el primer caso representa internacionalmente a la Nación y en el segundo, encabeza a la Administración Pública Federal, por lo que en

sus manos se concentran los poderes de jerarquía, decisión y mando necesarios para mantener la unidad de la Administración.

Al Ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, realiza una función específica conocida como **Administración Pública**, que se define como "La parte de los órganos del Estado que depende directamente o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos." ⁹

Para realizar sus actividades, la Administración Pública requiere de una estructura jurídica propia, con elementos materiales, bienes, funcionarios, empleados y trabajadores que presten sus servicios a la Administración.

La **Administración Pública Federal** se basa en dos tipos de organización administrativa, según se establece en el

⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo., Primer Curso. 12ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995. P. 140.

artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber, la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal. La primera de ellas, se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la segunda, se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguro y de fianzas y fideicomisos.

Se denomina **Centralización Administrativa** "Al régimen que establece la subordinación coordinada y directa de los órganos administrativos del poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades públicas." ¹⁰

La centralización tiene como característica primordial la concentración de poderes en una sola persona, llamada Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, encargado de ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y de administrar los ingresos de la Federación; sin embargo, tal concentración de poderes

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 14ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. P. 509.

impide el realizar en forma inmediata y prioritaria las funciones indispensables para atender el interés público, por ello, el Poder Ejecutivo cuenta con Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que tienen las atribuciones que él mismo les asigna.

Esta forma de organización se rige por nuestra Constitución, al establecer en su artículo 90, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, disposición que a su vez, está plasmada en los artículos 1°, 2° y 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se señalan las características, facultades y atribuciones de cada uno de los organismos que las integran.

Para una mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, lo que significa, la transferencia por parte del órgano central de una competencia exclusiva, un poder de trámite, de decisión, o ejecución a órganos inferiores que forman parte del mismo ente.

Cierto es que la centralización genera que los poderes de decisión se concentren en los órganos superiores, lo que se traduce en problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad o rapidez en la toma de decisiones y de ejecución, por ello se creó esta desconcentración administrativa que permite a los órganos inferiores, la toma de decisiones en los asuntos para los que han sido facultados, ello sin exclusión de guardar cierta relación jerárquica a determinados entes de la Administración Pública centralizada, y tienen su régimen normativo en una ley, decreto, o acuerdo del Ejecutivo o en el reglamento interno de una Secretaría de Estado y por lo tanto su creación y regulación no requiere de una disposición legal emanada del poder legislativo, dado que se refieren a aspectos internos de la Administración Pública Federal.

Esta forma de administración, está regulada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos desconcentrados, quienes tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

En ese orden de ideas, debemos analizar a las Secretarías de Estado, como órganos integrantes de la Administración Centralizada, las que tienen el carácter de auxiliares del Poder Ejecutivo en el despacho de los asuntos relacionados con la actividad administrativa y que dependen directamente del jefe del Ejecutivo.

Estas Secretarías se integran según el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un Secretario como titular, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamentos, así como los demás servidores públicos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

Asimismo, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley en comento, el despacho y resolución de los asuntos de cada Secretaría corresponde originalmente a sus titulares, mismos que son nombrados y removidos por el Presidente de la República en uso de las facultades otorgadas por el artículo 89, fracción II Constitucional, y deben cumplir para su designación con los requisitos del diverso 91 Constitucional, estando obligados a dar cuenta al Congreso de la Unión, del estado que guarden los asuntos de su competencia conforme al numeral 93 del mismo ordenamiento jurídico.

Las facultades de cada Secretaría de Estado, se encuentran descritas únicamente en forma general en la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ello el Presidente de la República en uso de su facultad reglamentaria, asigna a través de Reglamentos Internos las facultades específicas, particulares y organización interna de cada Secretaría, así como las atribuciones de las Unidades Administrativas que las integran, debiendo ser publicados tales Reglamentos en el Órgano Oficial de información Federal para el conocimiento de los gobernados; sin embargo, todos los reglamentos, decretos y acuerdos deberán, para su validez y observancia, ser firmados por el Secretario de Estado encargado del ramo al que éstos correspondan, requisito previsto en los artículos 92 Constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Acorde con los planteamientos anteriores, tenemos que de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias, las que a su vez integran la Administración Pública Centralizada:

Secretaría de Gobernación, siendo el fundamento legal de su existencia el artículo 27 de la mencionada Ley.

Secretaría de Relaciones Exteriores, artículo 28.

Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 29.

Secretaría de Marina, artículo 30.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, artículo 31.

Secretaría de Desarrollo Social, artículo 32.

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, artículo 32-Bis.

Secretaría de Energía, artículo 33.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, artículo 34.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, artículo 35.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, artículo 36.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,
artículo 37.

Secretaría de Educación Pública, artículo 38.

Secretaría de Salud, artículo 39.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, artículo 40.

Secretaría de la Reforma Agraria, artículo 41

Secretaría de Turismo, artículo 42.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, artículo 43.

Departamento del Distrito Federal, artículo 44.

2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le competen las facultades establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo las más trascendentes: la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación, considerando las

necesidades del gasto público, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal; el cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales; vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras; así como representar al fisco federal en controversias fiscales, facultades que además, se encuentran previstas en el Reglamento Interior de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expedido por el Ejecutivo Federal.

De acuerdo al artículo 40. del citado Reglamento Interior, la representación, el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, corresponde originalmente al titular de la mencionada Secretaría, quien podrá delegar sus atribuciones en servidores públicos subalternos, mediante acuerdos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, pero en todos los casos el Secretario conservará las facultades delegadas.

Para el desempeño de sus funciones el Secretario se auxiliará de los Subsecretarios de Hacienda, Ingresos y Egresos; Oficial Mayor; Procurador Fiscal de la Federación y Tesorero de la Federación, así como de los titulares de las Unidades Administrativas Centrales, Regionales y

Locales, y a todos estos servidores públicos se les ha asignado su competencia y facultades en el propio Reglamento Interior en cita.

Con respecto a la determinación, cobro de contribuciones y en su caso, representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público, dichas facultades han sido expresamente encomendadas a la Subsecretaría de Ingresos, la que se integra por unidades administrativas centrales, regionales y locales, tal y como a continuación se indica.

A nivel central, encontramos a las Administraciones Generales de Recaudación, Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, que ejercen las facultades previstas en los artículos 53, 55, 57 y 60, respectivamente, del multicitado reglamento.

También se contempla la existencia de Administraciones Especiales de Recaudación, Auditoría Fiscal y Jurídica de Ingresos, que dependen de las tres primeras Administraciones Generales citadas en el párrafo anterior, y que han sido creadas específicamente para hacerse cargo de los contribuyentes señalados en el Apartado D, del artículo 95 del reglamento interior de dicha Secretaría y las facultades de estas unidades se encuentran establecidas

en los artículos 54, 56 y 58 del mismo ordenamiento jurídico.

Acorde con la desconcentración administrativa, a nivel regional tenemos a las Administraciones Regionales de Recaudación, Auditoría Fiscal, Jurídica de Ingresos y Aduanas, lo que se establece en el artículo 94 del invocado reglamento, en el que se les otorga la denominación siguiente: del Noroeste, Norte-Centro, Noreste, Occidente, Golfo-Pacífico, Centro, Sur y Metropolitana. En cuanto a las Administraciones Regionales de Aduanas, éstas se integran por las Aduanas de su circunscripción territorial y la Jefatura Regional de la Policía Fiscal.

3.- Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos.

A nivel local y dependiendo de las Administraciones Regionales que a su vez dependen de las Administraciones Generales, tenemos a las Administraciones Locales de Recaudación, Auditoría Fiscal y Jurídica de Ingresos, cuyas atribuciones y existencia se encuentran reguladas según el reglamento citado en el artículo 95, Apartados A, B, C y E, y por lo que se refiere a las Aduanas, éstas tienen su regulación en el artículo 96, Apartados A y B.

En el caso específico de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, como se ha precisado, tienen su existencia y competencia en el Artículo 95, Apartado C del multicitado Reglamento; las cuales estarán a cargo de un Administrador, quien será asistido en el ejercicio de sus facultades por los Subadministradores, abogados hacendarios y por los demás servidores públicos que señale dicho reglamento, así como por el personal que se requiera para satisfacer las necesidades del servicio.

Una de las facultades otorgadas a estas Administraciones, según se establece en el artículo 95, Apartado C, fracción XIV del multicitado reglamento, es la de representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en juicios mercantiles, civiles y otros en que dicha Secretaría sea parte, por actos de ella misma o de las demás Administraciones Locales o de las Aduanas de su circunscripción territorial, así como actuar en todas las instancias de los juicios de que se trate y en el juicio de amparo que interpongan los particulares contra las resoluciones dictadas en aquéllos.

Por lo que hace a la representación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, respecto de los juicios fiscales, esta atribución se encuentra inmersa en la fracción XII del

citado precepto, que las faculta a contestar las demandas formuladas por los contribuyentes, ante la Sala Regional del citado Tribunal, cuya sede se encuentre dentro de su circunscripción territorial, que hayan sido interpuestas contra resoluciones o actos de las Direcciones y Administraciones Generales adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, de ella misma o de las demás Administraciones Locales y de las Aduanas, de sus unidades administrativas, así como de las autoridades fiscales de las entidades federativas de la circunscripción territorial de la Sala Regional, siempre que tales autoridades apliquen disposiciones fiscales federales en materia de convenios y acuerdos de coordinación fiscal; así como para ejercitar acciones, excepciones y defensas que correspondan a las autoridades señaladas; representar al titular de la Secretaría en los juicios fiscales en los términos ya descritos e interponer con la representación del mismo y de la autoridad demandada el recurso de revisión contra las sentencias definitivas dictadas por el mencionado Tribunal.

No obstante la amplitud de facultades de defensa y representación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, otorgadas a las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos en materia de juicios fiscales, es de trascendental importancia el señalar que incluso están

facultadas, para **allanarse y transigir** en los juicios fiscales de su competencia, así como abstenerse de interponer los recursos en dichos juicios, incluyendo el de revisión contra sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, situación que se encuentra prevista en el artículo 95, Apartado C, fracción XIII del Reglamento en cita.

De lo anterior podemos concluir, que la facultad de representación de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es compleja y extensa, dado que, no sólo representa al Secretario de Hacienda y Crédito Público, sino que también ejerce tal función respecto de cualquier otra unidad administrativa integrante de la Subsecretaría de Ingresos y aún por los actos que emite, tiene el deber de defenderse; además, como claramente hemos visto está facultada incluso para allanarse y transigir a las pretensiones de los demandantes en los juicios fiscales de su competencia.

Esta facultad de representación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra también prevista en el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, al disponer que "La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de la

defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el Reglamento o decreto respectivo...", precepto que guarda estrecha relación con el diverso 198 del mismo ordenamiento jurídico, al considerar como partes en el Procedimiento Contencioso Administrativo a la autoridad que emitió la resolución impugnada, así como al titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la autoridad emisora, es decir, al Secretario de Hacienda y Crédito Público.

CAPITULO IV.

Medios de Defensa en Materia Fiscal Federal.

1.- Justicia Administrativa.

Ante la posibilidad de que los actos o resoluciones de las autoridades fiscales federales, no se ajusten a los principios de audiencia, legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, los diversos ordenamientos jurídicos que rigen nuestro estado de derecho, establecen los medios de defensa necesarios en favor de los gobernados, para que éstos puedan hacerlos valer en tiempo y forma a fin de hacer respetar sus derechos más elementales, caso contrario, las garantías constitucionales tuteladas en los preceptos legales mencionados carecerían de sentido, pues al examinar las actividades de la Administración Pública Federal nos hemos percatado que todas se deben encontrar absolutamente subordinadas a nuestra Ley Suprema.

Sin embargo, como no bastan los buenos propósitos contenidos en nuestro orden jurídico para asegurar eficientemente el interés general, dado que son innumerables los casos en los que los agentes del poder

público, bien sea por error, por ignorancia de la ley, por incapacidad, por negligencia o bien intencionalmente, aplican errónea o ilegalmente alguna disposición normativa en perjuicio de los gobernados, por ello es preciso que existan dentro de nuestra legislación los medios de defensa efectivos, a fin de remediar dichos males.

Algunos tratadistas de este tema opinan que estos medios de defensa forman parte de la llamada "Justicia Administrativa", lo que debe entenderse como el conjunto de principios y normas jurídicas a través de los cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la Administración Pública.

Dentro de estos medios de defensa podemos mencionar a la instancia administrativa, el recurso administrativo, el procedimiento contencioso administrativo y el juicio de amparo.

2.- Instancias Administrativas.

En el orden indicado, debemos precisar que la finalidad de la instancia administrativa no es propiamente impugnar una resolución de autoridad, sino, la posibilidad

de proporcionar documentos, libros y registros que desvirtúen los errores y omisiones descubiertos por la autoridad en el ejercicio de alguna de sus facultades revisoras, ello a fin de evitar que con posterioridad dicha autoridad emita, como consecuencia del ejercicio de tal facultad, la resolución o acto de molestia que pudiese ocasionar perjuicio o privación a los intereses del particular.

Por ello, podemos afirmar que la instancia administrativa, es aquél medio de defensa con que cuenta el particular para desvirtuar lo actuado u observado por la autoridad administrativa, antes de que sea emitida una resolución, a fin de evitar que ésta llegue a emitir el acto administrativo que lesione sus derechos.

En este medio de defensa la autoridad está obligada, acorde con la garantía de audiencia, a analizar y valorar las pruebas aportadas, así como los argumentos expuestos por el particular, y en la resolución que al efecto emita, debe cumplir con fundar y motivar debidamente, dichas circunstancias.

En el Código Fiscal de la Federación, esta forma de defensa la encontramos plasmada en el artículo 46, fracción

IV, segundo párrafo, en el que se prevé, que entre la última acta parcial y el acta final deberán transcurrir cuando menos quince días por cada ejercicio revisado, sin que en su conjunto excedan, para todos los ejercicios revisados, de un máximo de cuarenta y cinco días, durante los cuales el contribuyente sujeto a una visita domiciliaria, tendrá la posibilidad o derecho de aportar documentos, libros y registros que desvirtúen los hechos u omisiones asentados en la última acta parcial. Similar circunstancia ocurre con el diverso 48, fracción VI del mismo Código, el cual señala que los contribuyentes sujetos a una revisión fuera de una visita domiciliaria, contarán con un plazo no menor de quince días por ejercicio revisado, sin que en su conjunto excedan, para todos los ejercicios revisados, de un máximo de cuarenta y cinco días, contados a partir del siguiente al en que se notificó el oficio de observaciones, para presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones asentados en él.

3.- Recurso Administrativo

Otro de los medios de defensa con que cuentan los particulares, lo es el recurso administrativo de revocación

y puede ejercerlo cualquier contribuyente, a fin de impugnar aquéllos actos de autoridades fiscales federales que consideren violatorios de sus intereses jurídicos, siendo en este caso, la propia autoridad administrativa, la facultada para revisarlos y conocer si fueron emitidos conforme lo establecen las disposiciones legales, y en consecuencia proceder a dejarlos sin efectos, modificarlos o confirmarlos, según sea procedente.

Uno de los objetivos primordiales de este medio de defensa, es el que los contribuyentes que estimen lesionados sus derechos, acudan a la propia autoridad administrativa para exigirle que sujete su actuación a las normas legales establecidas al efecto y, en consecuencia, conozca y corrija los errores en que hubiese incurrido; otro de los objetivos, lo es el simplificar el ejercicio de los medios legales que tienen los gobernados para la defensa de sus intereses, pues en un estado de derecho como el nuestro, debe buscarse que la solución de los conflictos y controversias se haga de manera pronta y expedita.

El agotamiento de este medio de defensa, da margen para que las autoridades responsables del acto impugnado en esta vía administrativa, puedan reconsiderarlo, a fin de que no se entorpezca el desarrollo normal de las funciones

propias del Poder Ejecutivo, quien con apoyo en la Constitución Política y en la leyes secundarias puede, en ejercicio de sus facultades, revisar y nulificar sus propios actos cuando resulten ilegales.

El Código Fiscal de la Federación en el Título V, Capítulo I, Sección I, contempla como único recurso administrativo el de revocación, que es procedente para impugnar resoluciones definitivas, así como cualquier acto que dicten las autoridades fiscales federales relativo al procedimiento administrativo de ejecución, de acuerdo con las causales de procedencia que para tal efecto establece su artículo 117.

Importante es el comentario, en el sentido de que el recurso administrativo de revocación será optativo para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, además de que, la resolución que se dicte en el recurso podrá ser impugnante ante el citado Tribunal.

4.- Procedimiento Contencioso Administrativo

Como tercer medio de defensa en favor de los particulares, tenemos el Procedimiento Contencioso

Administrativo, creado por mandato de disposiciones de carácter general emanadas del Congreso de la Unión, y es un medio de defensa que tiene como firme propósito el frenar el abuso y desvío de poder de los órganos de la Administración Pública Federal.

El **Procedimiento Contencioso Administrativo** constituye la controversia, litigio, contienda o pugna de intereses entre el particular afectado y la administración, cuando aquél estima que un acto administrativo afecta su esfera jurídica, al ser emitido en contravención a las disposiciones fiscales, es decir, que se trata de la jurisdicción encargada de resolver cuestiones litigiosas entre el particular y la administración.

En el mencionado procedimiento, los órganos facultados para conocer de las controversias entre el afectado y la administración son los Tribunales Administrativos, que se encuentran ubicados en el ámbito del Poder Ejecutivo, sin embargo son independientes de cualquier autoridad administrativa.

El Tribunal Administrativo encargado de dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública en el ámbito fiscal federal, es el

Tribunal Fiscal de la Federación, creado por el Congreso de la Unión en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala en su artículo 10. las características principales de dicho órgano, al indicar que se trata de un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que en la misma ley se establecen.

Así pues, el Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para emitir sus fallos, actualmente facultado para hacerlos cumplir, y no obstante que se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, tiene independencia de cualquier autoridad administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de agosto de 1936, creó al Tribunal Fiscal de la Federación, la que fue posteriormente integrada al Código Fiscal de la Federación, en vigor a partir del 1° de enero de 1939. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se publicó por primera vez el 24 de diciembre de 1966, y el 15 de diciembre de 1995, fue publicada en el Diario oficial de

la Federación la Ley Orgánica que actualmente se encuentra en vigor..

La competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto del procedimiento contencioso administrativo, no se encuentra precisada en el Código Fiscal de la Federación, sino que es el artículo 11 de la Ley Orgánica del propio Tribunal, el que estipula que conocerá: de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; las que causen un agravio en materia fiscal; las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal; así como las que establezcan obligaciones a las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones; aquellas que se dicten en

materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades de los servidores públicos, así como de los particulares involucrados con dichas responsabilidades; los requerimientos de pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios u organismos descentralizados; 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; aquellas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de esa ley; las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las que resuelvan los recursos administrativos e inclusive a aquellas a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por último las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Se entiende por resoluciones definitivas, a aquellas que no admitan recurso administrativo alguno o cuando

admitiendo tal medio de defensa, su interposición sea optativa para el afectado.

Así también, el Tribunal Fiscal de la Federación será competente para conocer de juicios que promuevan las autoridades en contra de las resoluciones administrativas favorables a un particular para que éstas sean anuladas, mejor conocidos como juicios de lesividad.

De lo anterior observamos, que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, le es otorgada no sólo por medio de su Ley Orgánica, sino también a través del Código Fiscal de la Federación, de las Leyes de Comercio Exterior, Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Federal del Procedimiento Administrativo, Federal de Instituciones de Fianzas, del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por su parte, el Código Fiscal de la Federación regula en su Título VI, las formalidades y requisitos a que ha de sujetarse el procedimiento contencioso administrativo en materia fiscal, ordenamiento que debe interpretarse

conjuntamente con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente.

Del lado opuesto, el Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para conocer de la constitucionalidad de los actos de autoridad, de los ordenamientos expedidos por el Poder Legislativo, de reglamentos gubernativos y de policía expedidos por el Poder Ejecutivo y de inconformidades sobre actos políticos o de gobierno del Ejecutivo Federal y Poder Judicial.

En este sentido, se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis Jurisprudencial que a continuación se transcribe, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXV, pág. 1181:

"TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- NO TIENE FACULTADES PARA DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY O ACTO DE AUTORIDAD.- La actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano delegado del Poder Ejecutivo Federal, debe limitarse a declarar la nulidad de actos o procedimientos combatidos en los Juicios contenciosos que le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o

procedimientos pues no hay norma legal en la que aparezca que dicho Tribunal esta investido de la facultad de examinar y dictar en tal caso, sobre la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de una Ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los Tribunales Judiciales de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal."

En cuanto al régimen interno del Tribunal Fiscal de la Federación, según el artículo 3o. de su Ley Orgánica, se integra por la Sala Superior compuesta por 11 Magistrados nombrados por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado de la República, y funciona en Pleno o Secciones que se integran cada una con 5 Magistrados, cuya competencia se encuentra prevista en los artículos 16 y 20 de la referida ley y por Salas Regionales compuestas por 3 Magistrados cada una, mismas que se ubican en el territorio nacional en las siguientes regiones: del Noroeste, del Norte-Centro, del Noreste, de Occidente, del Centro, de Hidalgo-México integrada por 2 Salas, del Golfo-Centro, de Guerrero, del Sureste, Peninsular y Metropolitana compuesta por 8 Salas.

Finalmente, debemos señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal que reúne las características, en cuanto a los fallos que emite, tanto de anulación como de

plena jurisdicción, dado que no sólo se concreta a declarar la nulidad o validez del acto administrativo, sino que también puede condenar a la autoridad administrativa a llevar a cabo determinada actuación, obligándola inclusive a restituir el derecho violado, puesto que esta facultado para hacer cumplir sus resoluciones en términos del artículo 239-B, fracción V del Código Fiscal de la Federación.

Aún más, en algunos casos el Tribunal Fiscal de la Federación esta facultado para revocar o modificar, ya sea parcialmente o en forma total el acto impugnado, caso que se contempla en el artículo 237, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, donde se le otorga la facultad para pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida en un recurso administrativo, siempre y cuando se tengan los elementos suficientes para ello.

5.- Juicio de Amparo

Es el juicio de amparo el último medio de defensa y de control Constitucional, con que cuentan los gobernados, mismo que es conocido y ejercido por órganos jurisdiccionales en vía de acción, que tiende a proteger al quejoso, agraviado o particular, y constituye la última

instancia impugnativa de cualquier procedimiento, tanto judicial como administrativo y aún de carácter legislativo, consecuentemente, constituye la totalidad del orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que éstas se traduzcan en una afectación personal y directa a los derechos del particular.

En nuestra legislación el juicio de amparo encuentra su fundamento jurídico en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política, y en la propia ley reglamentaria de dichos preceptos, mejor conocida como Ley de Amparo.

El juicio de amparo, puede ser indirecto o bi- instancial cuando es competencia de un Juzgado de Distrito de acuerdo a las causales de procedencia establecidas por el artículo 114 de la Ley de Amparo, y directo o uni- instancial cuando son competentes para resolver, los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 107 de nuestra Constitución Política y 158 de la referida Ley de Amparo.

En este sentido, el amparo abarca la impugnación constitucional de los actos administrativos que emanan de

los órganos estatales de la misma índole, así como de las sentencias que se dicten en el procedimiento contencioso administrativo, en el primer caso se trata del amparo bi- instancial y en el segundo del amparo uni- instancial.

El Doctor Ignacio Burgoa estima que "El amparo es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad, que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine." ¹¹

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

¹¹ Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1989. p. 28.

CAPITULO V.

El Allanamiento.

1.- Conceptos Procesales Generales

Con la finalidad de abordar el tema del allanamiento dentro del procedimiento contencioso administrativo, procederemos en primer término a precisar un marco teórico de referencia, respecto de figuras que se circunscriben en torno a este concepto procesal, mediante el análisis de aportaciones de estudiosos del derecho procesal.

La función jurisdiccional es ejercitada por el Estado en el ejercicio de su soberanía, aplicando el derecho a un caso concreto y controvertido, lo que constituye la tarea de los Jueces. Eduardo García Máynez concluye que la **función jurisdiccional** se define como "La aplicación de las normas jurídicas a casos concretos que obliga a los particulares y puede hacerse efectiva aún en contra de su voluntad." ¹²

¹² García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 45ª Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. p. 228.

Dicha función, al estar orientada a la protección de los derechos subjetivos de los particulares, es indispensable para su activación, que la parte legitimada para ejercer ese derecho, que los tratadistas denominan de la acción, la demande ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, lo que se define como la "Facultad de pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de las normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el de declarar la existencia de una obligación y, en caso necesario hacerla efectiva." ¹³

Ahora bien, los tratadistas estiman que toda acción consta de tres elementos que aparecen cuando se analiza el contenido de una demanda judicial, dicho análisis es de vital importancia para la identificación de las acciones y de él dependen los elementos en cuestión, a saber:

A).- Los sujetos: actor o sujeto activo, al cual corresponde el poder de obrar y el sujeto pasivo o demandado, frente al cual corresponde el poder de obrar (personae).

¹³ García Máynez, Eduardo. Ob. Cit. p. 229.

B).- La **causa de la acción**, esto es, un estado de hecho y de derecho, que es la razón por la cual corresponde una acción, y que por regla general se divide en dos elementos una relación jurídica y un estado de hecho contrario al derecho (causa petendi).

C).- El **objeto**, que consiste en el efecto al cual tiende el poder de obrar, lo que se pide (petitum).

Ahora bien, a través de uno de los elementos que constituyen la causa de la acción, se genera lo que podemos denominar como relación jurídico-procesal, que es una relación autónoma, compleja y pertenece al Derecho Público,

Al existir una relación procesal se forma al deber del Juez o de un órgano jurisdiccional, de tomar medidas respecto a las peticiones de las partes, lo que significa hacer lo necesario en el caso concreto, a fin de llegar al pronunciamiento de acoger o rechazar en términos de la ley, la demanda propuesta por el actor, correspondiendo a las partes, como deber, el realizar todos los actos inherentes al impulso procesal.

El derecho de acción consta de una sucesión de facultades: la primera, es la de pedir la prestación de la

actividad jurisdiccional mediante la interposición de la demanda y la última es la facultad de presentar en el proceso de conocimiento, las alegaciones que ha de examinar el Juez. Similar situación ocurre en cuanto hace al derecho de excepción, que consta de una serie de facultades que incumben al demandado y al ejercitarlas genera relaciones jurídico-procesales entre el demandado y el Estado.

Las actitudes que el demandado puede asumir una vez que ha sido vinculado en la relación procesal, es decir, una vez que a sido introducido en el proceso, son:

- A).- Allanamiento.
- B).- Resistencia u oposición.
- C).- Contraataque o contrademanda.
- D).- Inactividad, rebeldía o contumacia.

El **allanamiento** implica una actividad que realiza el demandado en el proceso, actividad por la cual da solución al conflicto, en el que era parte resistente y se convierte en parte sometida.

En la **oposición** de defensas y excepciones el demandado va a oponerse, va a objetar en alguna forma la pretensión o la fundamentación de la pretensión del actor, o bien, va a atacar algún aspecto que él considere que no es correcto o válido, de la integración de la relación procesal. Esta actitud de oposición en cuanto al contenido, en cuanto al enfoque y en cuanto al destino que tenga, es lo que nos va a permitir distinguir entre unos tipos de excepciones y otros.

La **reconvención o contrademanda**, es la oportunidad para el demandado de plantear una pretensión suya en el proceso, en contra de la pretensión inicial del actor, por lo que asume una posición de ataque, consecuentemente, por la reconvención cada parte en el proceso es al mismo tiempo atacante y atacado. La oportunidad para contrademandar se da al momento de que se contesta la demanda.

La **inactividad, rebeldía o contumacia** es la actitud que asume alguna de las partes, consistente en no realizar actos procesales para los que la ley le ha concedido oportunidades limitadas en el tiempo, medidas en plazos y términos.

La **relación procesal** normalmente **termina** con la **sentencia** que **resuelve** la **cuestión de fondo**, y **excepcionalmente**, mediante una **sentencia que declara no poder pronunciarse** en cuanto al **fondo del asunto**, siendo para ello **determinante** la **excepción que oponga el demandado**.

Existen diversas **clasificaciones de excepciones** aunque las **más importantes distinciones** se dan entre las **substantiales o de fondo** y las **procesales o de forma**; por otro lado se les llama **perentorias** a las que producen la **ineficacia de la acción** y **dilatorias** a las que sólo **suspenden sus efectos**.

Si la **actitud del demandado** implica **resistencia a la pretensión** o al **derecho sustantivo del actor**, estaremos frente a una **excepción substancial o de fondo**, por ejemplo si el **demandado le dice al actor** que la **deuda prescribió** o que la **obligación de pago es inexistente**, entre otros, de lo que inferimos que el **demandado se está oponiendo a la pretensión de fondo del actor**.

La **excepción será formal o procesal**, cuando el **demandado al adoptar la resistencia**, no se oponga a la **pretensión de fondo del actor**, sino que señale u **objete**

alguna irregularidad referida a la válida integración de la relación procesal, por ejemplo cuando el demandado indica al juez que no es de su competencia conocer del asunto por que esas atribuciones corresponden a otro juez, o que el asunto esta siendo conocido por otro juez, o que le indique al actor que carece de capacidad procesal o legal por alguna razón.

Entre las **dilatorias**, que se dan cuando la ley procesal las reglamenta como tales, encontramos la incompetencia de jurisdicción, la litispendencia, la falta de personalidad del actor, la falta de incumplimiento del plazo o condición a que esté sujeta la acción intentada.

Por lo que hace a las **perentorias**, son tantas como las causas que extinguen las obligaciones, por ejemplo, el pago, dación en pago, novación, compensación, remisión de la deuda, prescripción, renuncia del derecho del reclamante, falta de acción, cosa juzgada, entre otras.

También puede suceder, que el demandado esté conforme hasta cierto punto con lo afirmado por el actor, en cuyo caso tenemos lo que se llama confesión de hechos o **confesión judicial**, que es el **reconocimiento** que hace cualquiera de las partes de **hechos** que le son propios y que

le pueden ser perjudiciales, lo que obliga al Juez a considerar ciertos los hechos confesados, sin entrar en el examen de su verdad; sin embargo, esta confesión no da por cierta la existencia del derecho del actor, sino sólo de un hecho que el juzgador deberá examinar para percatarse si es bastante para fundar en términos de ley, la pretensión del actor.

Se puede facilitar aún más al demandante la consecución de sus pretensiones, admitiendo la verdad, no ya de un simple hecho, sino de la acción ejercida, lo que constituye, como habíamos indicado, el **allanamiento a la pretensión del actor**, que hace a ésta indudable y se llama reconocimiento judicial, lo que impide al Juez examinar, si lo expuesto en la demanda es cierto, pues se debe dictar sentencia de allanamiento a petición del actor, condenando al demandado según su reconocimiento, y si éste, se formula sólo por una parte de la acción ejercida, la sentencia se emitirá para esta parte de allanamiento y para la otra, se emitirá observando las reglas generales del proceso.

No debe olvidarse que la pretensión, proviene del latín *postulare*, que significa petición, solicitud, reclamación. En una consideración *lato sensu*, se puede identificar a la pretensión procesal con la demanda, pero

ésta constituye el acto jurídico en virtud del cual se provoca la actividad jurisdiccional para la composición de un litigio y en ella debe expresarse la pretensión del actor, pero no es el único elemento que la integra; por ende, de ninguna manera puede hablarse de pretensión o demanda como sinónimos, más aún, cuando la pretensión, para algunos tratadistas, constituye un derecho subjetivo público del particular contra el Estado que le asegura la obtención de un fallo que podrá o no resultarle favorable.

Por lo anterior consideramos, a fin de utilizar los conceptos jurídicos adecuadamente, que en nuestro sistema procesal no debemos de referirnos a la figura del allanamiento a la demanda, sino a la pretensión, pues aún y cuando la demanda conlleva a la pretensión, ello no significa que se identifica con ella, dado que la demanda se dirige al juzgador, en tanto que la pretensión se hace valer ante el demandado.

2.- Allanamiento en Materia Fiscal Federal

El allanamiento en el procedimiento contencioso administrativo, que con más propiedad debiera denominársele allanamiento a las pretensiones del actor, puede decirse

que es una actitud asumida por el demandado, en la que se conforma de manera expresa o incondicional con el contenido de la pretensión que se reclama, misma que va íntimamente vinculada a la acción procesal.

Como ya vimos, esta actitud es una de las varias que puede asumir el reo al contestar la demanda y constituye una fórmula autocompositiva unilateral, porque trae consigo la oferta de solución al litigio por una de las partes, en la que se hace evidente el sacrificio del interés propio y el arreglo se obtiene por la extinción de la fuerza procesal de resistencia, al volverse llano, sin obstáculos, el camino del actor.

Según los estudiosos de este campo procesal, el allanamiento podrá ser total cuando el demandado reconozca de manera global las pretensiones expresadas por el actor y será parcial cuando solamente reconozca alguna de ellas, en estos casos, resulta primordial que los elementos esenciales en la expresión de los agravios sean satisfechos por parte del demandante, ya que de lo contrario, podría suceder que al no cumplir esta exigencia legal, el demandado lejos de allanarse a la pretensión expresada, proponga como excepción la inoperancia del agravio.

Desde otro punto de vista, debemos abundar que el allanamiento es una de las formas de reacción que puede tener el demandado respecto a la acción ejercida por el actor y que se encuentra dentro de una variable que puede ir desde el más evidente desinterés por comparecer a juicio, hasta la posibilidad legal de contraatacarlo con una pretensión independiente a la que dio origen al proceso, dependiendo de los intereses que pueda tener el sujeto llamado a contradecir la pretensión del actor en cuanto a los aspectos materia de la discusión.

Es conveniente distinguir perfectamente la denominada confesión judicial, que es cuando comparece a juicio y admite los hechos que le son propios, que le fueron imputados directamente por el actor, pero no así el derecho invocado por éste en su pretensión.

Algunos autores han distinguido entre el **reconocimiento**, que se configura cuando el demandado comparece a juicio y reacciona produciendo una contestación, en la que hace del conocimiento del juzgador la admisión de ciertas razones jurídicas que sustentan la pretensión del actor, y el **allanamiento** a la pretensión que va más allá de la confesión de los hechos que se le imputan al demandado o del reconocimiento de la procedencia de las

razones jurídicas que sustentan la pretensión del actor, en tanto que consiste en un sometimiento a la pretensión misma, es decir, implica la renuncia a continuar el proceso, aunado a la admisión de los hechos y el derecho sostenidos por el actor.

La figura jurídica analizada es un acto voluntario, en razón de que el demandado actúa bajo su libre albedrío al renunciar a la contienda, ya sea sin un motivo específico o con el disimulo de su verdadera intención, que puede obedecer a razones de conveniencia, de justicia, de comodidad o de cualquier otra índole, que estén escondidas en la conciencia de quien la plantea.

El allanamiento es un acto de importancia relevante puesto que estando el demandado en el ejercicio de su derecho, expresa una solución definitiva al conflicto, apoyada obviamente en la aceptación sin discusión de las pretensiones del actor, situación que provoca que sin mayor dilación se dicte la sentencia correspondiente.

Por otro lado el allanamiento debe ser un acto expreso, es decir que se exteriorice la voluntad del demandado, para proponer una solución definitiva al conflicto, de tal suerte, que no puede plantearse a través

de ciertas manifestaciones que únicamente se traduzcan en una confesión de hechos o bien en un reconocimiento a la procedencia de los agravios. Tampoco puede inferirse el allanamiento a través de abstenciones del demandado, de referirse en su contestación a los hechos que se le imputan o de rebatir la operancia de los agravios, en estos términos, no puede hablarse propiamente de un allanamiento tácito a las pretensiones del actor, y mucho menos concedérsele efecto jurídico alguno, pues sólo cuando el demandado admite sin discusión todas las razones jurídicas en su contestación y además solicita se dicte la sentencia correspondiente sin más trámite, está allanándose a las pretensiones globales del actor.

Acorde a lo anterior, cuando el demandado en su contestación no se refiera a cada uno de los hechos que le son imputados por el actor, se tendrán como ciertos, salvo que por las pruebas exhibidas o por hechos notorios resulten desvirtuados. Si el demandado no expresa los argumentos por los cuales demuestre la ineficacia de los agravios, el juzgador los analizará a la luz de los motivos y fundamentos del acto impugnado, lo que constituye la preclusión del derecho a contestar éstos, lo mismo sucede cuando el demandado recurre a ciertas fórmulas en su contestación, como aquella en la que, respecto a algún

concepto en particular, solicita al juzgador que analice la controversia conforme al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria. Consecuentemente, en ninguno de estos casos podemos hablar de un allanamiento, pues como ya vimos, el allanamiento es una actitud asumida por el demandado que se exterioriza por medio de un acto expreso, directo, indubitable y con un propósito determinado.

En los distintos ordenamientos legales que han regulado al juicio de nulidad, como son la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de la Federación de 1938 y 1966, respectivamente, en ninguno de ellos se hizo alusión a la figura jurídica en estudio; sin embargo, en el Código Tributario Federal que entró en vigor el 1° de abril de 1983, en su artículo 215, párrafo final, se estableció que la autoridad demandada podía allanarse a las pretensiones del actor o revocar la resolución impugnada al producir su contestación o hasta antes del cierre de la instrucción.

3.- EFECTOS Y ALCANCES DEL ALLANAMIENTO

Una vez planteado el allanamiento a través de manifestaciones expresas, por la persona legitimada para

ello, sin mayor dilación se formulará el proyecto de sentencia que ponga fin al juicio. El efecto esencial del allanamiento, consiste en proponer una solución definitiva para acabar con la controversia, apoyada en la aceptación de las pretensiones del actor; el efecto, secundario vendría siendo el terminar de manera anticipada con el procedimiento contencioso administrativo, obviamente de manera favorable a las pretensiones del accionante.

Ahora bien, respecto a los alcances del allanamiento, de acuerdo a la redacción del artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, en su párrafo final, se entiende que el allanamiento debe ser a todas y cada una de las pretensiones del actor, motivo por el cual si se quisiera allanar a algún concepto de anulación en particular, o sobre una parte del mismo, no se daría esta figura procesal, sino exclusivamente el reconocimiento a la procedencia de alguna razón jurídica que sustentara el actor.

Así se ha establecido en el precedente número SS-187 de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo texto se transcribe a continuación:

"ALLANAMIENTO.- SUS ALCANCES.- De conformidad con el artículo 215 del Código

Fiscal de la Federación, se debe tener a la autoridad por allanada a las pretensiones de la actora, siempre y cuando lo manifieste expresamente en la contestación a la demanda o antes del cierre de la instrucción. Asimismo, al remitir el legislador a las pretensiones de la actora en plural, esto significa que se refiere a pretensiones globales, por lo tanto cuando el supuesto allanamiento no se formula por todas las pretensiones hechas valer, sino sólo sobre un concepto de anulación o sobre alguna parte de algún concepto de anulación, ello no puede constituir propiamente un allanamiento, sino exclusivamente un reconocimiento por parte de la autoridad de la violación que acepta haber cometido en el caso concreto.

Juicio Atrayente No. 99/90/6026/90.-
Resuelto en sesión de 10 de septiembre de 1992, por mayoría de seis votos y uno más con los resolutivos.- Magistrada Ponente:

Margarita Aguirre de Arriaga.- Secretaria:

Lic. María del Carmen Cano Palomera." 14

No obstante lo anterior, consideramos que el allanamiento puede y debería plantearse respecto a todas o a una de las pretensiones del actor, dado que al presentarse una demanda de nulidad se pueden contemplar diversas pretensiones del accionante, motivo por el cual debe ser admitido que el demandado se allane a una o varias de ellas, sobre todo por que si el allanamiento se refiere a las pretensiones globales, esto dará lugar a que se dicte sin más trámite la sentencia que corresponda, en la que se tendrán como fundados cada uno de los agravios sustentados.

Sin embargo, si se encontraran algunos de los agravios referidos a la incompetencia de la autoridad emisora de la resolución impugnada, que tramitó el procedimiento de fiscalización, así como otros referidos a omisión de formalidades y violaciones de procedimiento u otros que tuvieran que ver con el fondo de la controversia, como pudiera ser el que fuesen inaplicables los preceptos legales en que se apoyaron éstos, y en tales consideraciones al contestarse la demanda el enjuiciado se allana parcialmente

¹⁴ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca, Año V, No. 57, septiembre de 1992, p.23

a las pretensiones del actor, aceptando como operante algún concepto de anulación referido a una omisión formal o vicio de procedimiento, no puede traer consigo el que se decreta el sobreseimiento del asunto, ya que por la naturaleza del vicio admitido por la autoridad, se debe examinar y resolver los demás conceptos de nulidad en donde se hubieren planteado irregularidades o violaciones análogas, tal y como ha quedado establecido en la tesis que constituye el precedente número SS-116 de la H. Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuyo texto enseguida se transcribe:

"ALLANAMIENTO EN LA CONTESTACION.- NO PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO CUANDO SE FORMULA PARCIALMENTE RESPECTO DE UN VICIO DE PROCEDIMIENTO O DE FORMA.- El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación establece que la autoridad al contestar la demanda podrá allanarse a las pretensiones del demandante; asimismo el artículo 345 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala que cuando la demanda fuere "confesada expresamente en todas sus partes" y el actor esté conforme con la contestación, sin más trámite se pronunciará sentencia, por ello cuando las

autoridades se allanan parcialmente a alguna de las pretensiones de la actora que se refiera a un vicio de procedimiento o de forma, no procede el sobreseimiento del juicio, ya que por la naturaleza del vicio admitido por las autoridades, se deben examinar y resolver los demás conceptos de nulidad en donde se hubieren planteado irregularidades o violaciones análogas, para cumplir con lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

Juicio de Competencia Atrayente No. 104/90.- Resuelto en sesión de 14 de noviembre de 1991, por mayoría de cinco votos y dos en contra.- Magistrada ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.- Secretaria: Lic. Irma Flores Martínez." ¹⁵

Ahora bien, aún y cuando en el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación no se prevé un allanamiento parcial, deberá regularse y permitirse que el allanamiento en este

¹⁵ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercera Epoca, Año V, No. 49, enero de 1992, p. 11.

sentido sea parcial, abarcando una o varias de las pretensiones del actor, y con ello el dictado de la sentencia de nulidad estaría más acorde con esa propuesta de solución definitiva al conflicto, pues habría congruencia con lo establecido por el artículo 237, segundo párrafo del Código Tributario Federal, en relación con lo previsto por el párrafo final del diverso numeral 239 del mismo ordenamiento, en el sentido de que si se alegan omisiones formales o violaciones de procedimiento, y son fundadas, entonces la declaratoria de nulidad deberá ser para efectos de que se subsanen, sin entrar al fondo de las controversias.

De ahí el principio de que si el demandado se allana solamente a las pretensiones del actor, que se apoyen en agravios que aleguen cuestiones formales, entonces se debe admitir y substanciar el juicio para que sin más trámite se dicte la sentencia de nulidad para efectos de que se subsanen tales cuestiones.

4.- Caso de las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos

En la práctica, hemos observado que cada vez es menos frecuente que las autoridades se allanen a las pretensiones del actor, a pesar de que en algunos casos les consta que son ciertos los hechos que se les imputan y fundadas las pretensiones en que se apoya la acción intentada.

Lo anterior, en virtud de que en algunos casos es manifiesto que los actos o resoluciones de las autoridades fiscales federales no se ajustaron a los principios de audiencia, legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV de nuestra Carta Magna, ni se satisfacen los requisitos previstos en el artículo 38, fracciones III y IV del Código Fiscal de la Federación, preceptos legales que necesariamente debieron observar las autoridades administrativas al emitir las resoluciones en controversia, por ello consideramos que las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, deberían ejercer en mayor medida la facultad de allanarse a las pretensiones de la parte actora, al contestar las demandas que son de su competencia, facultad que además, les es otorgada a través de los diversos ordenamientos legales, máxime si tomamos en consideración que el propio Reglamento

Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las enviste de tal facultad, a través de su artículo 95, Apartado C, fracción XIII.

No obstante lo anterior, en la práctica hemos observado que en innumerables casos, las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos no sólo no ejercen la figura procesal del allanamiento, sino que por el contrario, ya sea por lineamientos o normatividad interna, es decir, por instrucciones fijadas por las Unidades Administrativas Centrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proceden a contestar las demandas de nulidad refutando los agravios planteados por la parte actora, en el sentido de pretender demostrar a los Tribunales juzgadores que los actos autoritarios impugnados reúnen todos y cada uno de los requisitos que las diversas disposiciones legales establecen.

Lo anterior es así, dado que como servidores públicos adscritos a una de las dependencias mencionadas, que integran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hemos constatado que después de someter a estudio y valoración las documentales que integran los expedientes respectivos, que en algunos casos los actos de autoridad impugnados no cumplen con los requisitos mínimos de legalidad, dado que,

de su análisis y estudio resulta evidente que existió una indebida motivación y fundamentación en los actos de molestia, e incluso en otros casos, se dio una falta total de motivación y fundamentación, motivos por los que consideramos que la defensa del acto combatido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, resultaría ociosa e innecesaria, puesto que si en el acto autoritario se cometen ilegalidades notorias, sería obvio entonces que se obtendría como resultado una sentencia desfavorable para los intereses de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al momento de resolverse la controversia planteada, ello como consecuencia lógica jurídica de la ilegal actuación de la autoridad demandada, al momento de emitir la resolución controvertida.

Por las anteriores consideraciones, estimamos que sería benéfico para la propia Secretaría de Estado, dado el fin primordial de su creación, como lo es el recaudar las contribuciones, el ejercer su facultad de contestar las demandas allanándose a las pretensiones de los demandantes, siempre que claramente observemos que el acto en contienda no reúne los requisitos mínimos de legalidad para su emisión, más aún si tomamos en cuenta que la resolución definitiva que en su caso emitiera el Tribunal Fiscal de la Federación, lo fuera en sentido negativo para la autoridad

demandada para el efecto de que se reponga el procedimiento que dio origen a la resolución declarada nula, razón por la que consideramos que la autoridad se encontraría entonces no sólo en la posibilidad o aptitud de volver a ejercer sus facultades de comprobación con respecto al contribuyente, sino que tendría absoluta libertad para proceder conforme a las atribuciones que le han sido encomendadas a través de la Constitución o de las leyes y en tal caso, estaría en posibilidad de proceder a corregir las irregularidades cometidas en el momento en que de nueva cuenta determine alguna contribución, por que el ejercicio de estas atribuciones queda dentro del campo de las facultades fiscalizadoras, que son otorgadas a través de las leyes.

Aunado a lo anterior, debemos resaltar que también resultaría benéfico para el fisco federal el allanarse a las pretensiones de las demandantes al contestar las demandas, pues una vez desahogado el planteamiento respectivo, y sin que fuese necesario agotar las demás secuelas del procedimiento contencioso administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación estaría en aptitud de elaborar en forma inmediata el proyecto de sentencia correspondiente, para poner fin al juicio de nulidad, situación que obviamente va a generar una pronta resolución en las controversias planteadas y en consecuencia, la

autoridad en forma inmediata, nuevamente podrá iniciar el ejercicio de sus facultades revisoras. Por el contrario, de no ejercitarse el planteamiento del allanamiento, se tendrían que agotar todas y cada una de las etapas procesales que componen los diversos medios de defensa que establece nuestro estado de derecho, y en esos términos, podemos concluir que se correría el riesgo de que transcurriera el plazo legal para que las autoridades revisoras volvieran a ejercer sus facultades de comprobación.

Finalmente, convendría que las autoridades se replantearan la posibilidad de ejercer la figura jurídica en estudio, o al menos de tenerla más presente en sus criterios o estrategias de defensa, y con esta forma de proceder, las unidades administrativas encargadas de la defensa jurídica de las autoridades, dedicarían un mayor tiempo y esfuerzo a sostener la legalidad de los actos y resoluciones que hubieran cubierto todos los requisitos jurídicos para su emisión.

CONCLUSIONES

1.- Ante la posibilidad de que los actos de las autoridades fiscales federales, no se ajusten a los principios legales y constitucionales, se han establecido diversos medios de defensa, entre ellos, el Procedimiento Contencioso Administrativo, que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, al que ocurrirán los contribuyentes a demandar a las autoridades citadas por considerar que alguna de sus resoluciones, le causa un perjuicio o menoscabo a sus intereses jurídicos.

2.- El allanamiento es un acto voluntario, relevante y expreso, a través del cual la demandada propone una solución definitiva al conflicto, apoyada en la aceptación sin discusión de las pretensiones del actor, provocando que se dicte la sentencia correspondiente sin mayor dilación.

3.- Son las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, algunas de las autoridades facultadas para representar al Fisco Federal en los juicios fiscales y en la práctica, hemos observado que no se allanan a las pretensiones del actor al contestar algunas de las demandas respectivas, no obstante que se dan cuenta que son fundadas las pretensiones en que se apoya la acción intentada en la

demanda, dado que el acto controvertido se emitió sin reunir los requisitos mínimos de legalidad.

4.- Al ser fundadas las pretensiones de los demandantes, estimamos que las Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, deberían ejercer en mayor medida su facultad de allanarse en los juicios de nulidad, facultad que está prevista en el artículo 95, Apartado C, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en vigor.

5.- El no ejercer la figura procesal del allanamiento, implica que la defensa de los actos combatidos, resulte ociosa e innecesaria, puesto que si en el acto autoritario se cometen ilegalidades notorias, es obvio que se obtendría una sentencia desfavorable para los intereses de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ello como consecuencia lógica jurídica de la ilegal actuación de la demandada, al momento de emitir la resolución controvertida.

6.- El allanamiento que se plantea, sería benéfico para la Secretaría, pues si consideramos que la sentencia emitida por el Tribunal juzgador, lo fuera para el efecto de que se reponga el procedimiento, que dio origen a la

resolución declarada nula, la autoridad se encontraría entonces en posibilidad de volver a ejercer sus facultades de comprobación conforme a las atribuciones que le han sido otorgadas y en tal caso, puede revisar y corregir las irregularidades cometidas en el momento en que, de nueva cuenta, determine alguna contribución.

7.- También redundaría en un beneficio para el fisco federal, pues una vez desahogado el planteamiento respectivo no habría la necesidad de agotar las demás secuelas del juicio de nulidad, y el Tribunal emitiría en forma inmediata la sentencia para dar fin al juicio, situación que va a generar una pronta resolución en la controversia y en consecuencia la autoridad podrá nuevamente y en forma inmediata, iniciar el ejercicio de sus facultades revisoras.

8.- De no ejercerse el allanamiento, se tendrían que agotar todas y cada una de las etapas procesales que componen los diversos medios de defensa que establece nuestro orden jurídico, corriéndose el riesgo de que transcurriera el término legal de los cinco años que establece el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, para que las autoridades revisoras volvieran a ejercer sus facultades de comprobación.

9.- Se hace necesario regular de una forma más completa y precisa esta figura procesal en el Código Fiscal de la Federación, toda vez que consideramos que debería establecer la posibilidad de que las autoridades al contestar las demandas, se allanen en forma parcial a las pretensiones del contribuyente, considerando que algunos de los argumentos expuestos en la demanda resultasen fundados y con respecto a otros que fuesen improcedentes, y además que las autoridades demandadas tengan la figura jurídica en estudio, más presente en sus estrategias de defensa de la legalidad de los actos que emiten, reservando la oposición a las pretensiones de la parte actora, en aquellos casos en que sus actos y resoluciones hayan cubierto los requisitos legales correspondientes.

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, 12ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 1048.

- 2.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989, pp. 461.

- 3.- Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. 27ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 788.

4. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 18ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pp. 1025.

- 5.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, 3ª Edición, Editorial Limusa, S.A., México, 1993. pp. 223.

- 6.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 6ª Edición, México, 1993. cuatro tomos.

7.- El Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Editado por el Tribunal Fiscal de la Federación, México 1992, pp. 218.

8.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 33ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, pp. 506.

9.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 45ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993. pp. 444.

10.- Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 8ª Edición, Editorial Harla, S.A., México, 1991, pp. 429.

11.- Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 2ª Edición, Editorial Trillas, S.A. de C.V., México, 1984, pp. 270.

12.- Margafin Manautou Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pp. 333.

13.- Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 21ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 907.

14.- Principios Tributarios Constitucionales. Co-Edición del Tribunal Fiscal de la Federación. (México) y Universidad de Salamanca. (España). España, 1989, pp. 520.

L E G I S L A C I O N

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Código Fiscal de la Federación.

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

5.- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en vigor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996.