

20721  
273



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LAS RESOLUCIONES MISCELANEAS, FISCALES EN EL  
SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO

TRABAJO TERMINAL ELABORADO EN EL  
SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
LETICIA SOLARES SOLARES

ASESORA: LICENCIADA MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ACATLAN, EDO. DE MEX.

AGOSTO 2003

A



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*Gracias Dios mío porque a pesar de los obstáculos, me haz dado la fortaleza suficiente para continuar con mi proyecto de vida, éste es un logro que sin tu voluntad no hubiera podido ser.*

*Queridos papás, les agradezco infinitamente cada instante de mi vida que han estado junto a mí apoyándome, sé que sin su ayuda, nada hubiera sido igual, agradezco a Dios que me da la oportunidad de tenerlos con vida y de ofrecerles este trabajo como muestra de mi esfuerzo y mi amor.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad del aprendizaje, y cobijarme como uno de sus egresados, sé que tengo un enorme compromiso con ella, y espero llevar su nombre muy en alto.*

*A mis maestros por su enseñanza, tiempo y dedicación, especialmente a la Licenciada María Eugenia Peredo García Villalobos, a quien le guardo una gran admiración y respeto, y le agradezco infinitamente el que haya sido mi maestra durante la carrera, y el haberme asesorado en la elaboración del presente trabajo.*

*A todas aquellas personas que directa o indirectamente me brindaron su apoyo, y esperaron con ansia como yo, este momento, les agradezco de todo corazón.*

Leticia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	5
CAPÍTULO I.- LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ....	8
I.1 LAS FUENTES REALES, HISTÓRICAS Y FORMALES. ....	8
I.2 LA LEGISLACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ....	11
I.2.1 LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.....	12
I.2.2 LA CONSTITUCIÓN.....	13
I.2.3 LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	17
I.2.4 LAS LEYES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	19
I.2.5 LOS REGLAMENTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ....	26
I.2.6 LOS DECRETOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	30
I.2.7 LAS CIRCULARES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	34
I.3 OTRAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.....	40
I.3.1 LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	40
I.3.2 LA COSTUMBRE EN MATERIA ADMINISTRATIVA. ....	44
I.3.3 LA DOCTRINA JURIDICA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.....	46
I.3.4 LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO EN MATERIA ADMINISTRATIVA .....	46
CAPÍTULO II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO .....	50
II.1 EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	51
II.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	53
II.2.1 LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO... .....	53
II.2.2 LOS ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... .....	55
II.2.3 LOS ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO..... .....	57

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

II.3	LOS REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	60
II.4	LOS VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO. ....	63
II.5	LAS FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS .....	69
II.6	LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	76
II.6.1	INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	80
II.6.2	IRREGULARIDAD E INEFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	82
II.7	LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	83
II.8	LAS CLASIFICACIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO. ....	89
II.9	EL ACTO ADMINISTRATIVO, CONFORME AL ARTICULO 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.....	90
CAPÍTULO III.-	EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ....	93
III.1	LOS CONCEPTOS DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO .....	93
III.2	EL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	98
III.3	LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	105
III.3.1	LOS PRINCIPIOS SUBSTANCIALES .....	105
III.3.2	LOS PRINCIPIOS FORMALES .....	112
III.4	LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	119
III.5	LOS ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO .....	127
III.6	LOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO.....	131
CAPITULO IV.-	LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES.....	141
IV.1	RESEÑA HISTÓRICA .....	141
IV.2	CONCEPTO DE RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL.....	144

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

IV.3 AUTORIDADES QUE EMITEN LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES .....	146
IV.3.1 LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO .....	146
IV.3.2 EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	155
IV.4. LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES.....	163
IV.5 LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES Y LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES .....	167
IV.5.1 LA GARANTÍA DE LEGALIDAD .....	170
IV.5.2 LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA .....	176
IV.6. LOS MEDIOS DE DEFENSA CON QUE CUENTA EL GOBERNADO PARA COMBATIR LA APLICACIÓN A LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES .....	182
IV.7 PROPUESTA DE SOLUCIÓN .....	198
CONCLUSIONES .....	202
BIBLIOGRAFÍA.	
LEGISLACIÓN.	
HEMEROGRAFIA	
FUENTES ELECTRONICAS	

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

En nuestro sistema jurídico, los actos que emanan de la autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, de tal suerte que no transgredan las garantías consagradas en nuestra Carta Magna. Es importante mencionar además, que dichos actos siempre deben ser emitidos por la autoridad competente.

De lo anterior podemos concluir que los actos administrativos que no cumplan con las características anteriormente señaladas, incurren en violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica con que cuentan los particulares.

No obstante lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en muchas ocasiones, determina obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, fundando y motivando su actuación en las resoluciones misceláneas fiscales, las cuales no tienen la característica de ley ni de reglamento, sino que se trata de disposiciones anómalas del Derecho en las que la autoridad hacendaria plasma criterios cuyo objetivo fundamental debe ser lograr una mejor aplicación de las disposiciones fiscales, sin que trasciendan a la esfera jurídica de los gobernados, lo que en muchas ocasiones no ocurre, pues llegan a ser aplicadas como si se tratara de ordenamientos legales -leyes o reglamentos-, siendo que por su propia naturaleza, no deben causar obligaciones a los particulares.

Decimos que se trata de disposiciones anómalas del Derecho, en virtud de que la autoridad las utiliza para interpretar normas de carácter fiscal, dar a conocer la existencia de diversos formatos para el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de los particulares, e incluso establecer a través de ellas nuevas obligaciones para los gobernados.

En efecto, si partimos de la base de que no existe una certeza en cuanto a su naturaleza jurídica, pues no se trata de leyes, ni de reglamentos, y que incluso, se les ha llegado a considerar simples circulares que de ninguna manera tienen el carácter de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

obligatorias, en tanto que son simples criterios formulados por los funcionarios del Servicio de Administración Tributaria a sus inferiores jerárquicos, para una mejor aplicación de las disposiciones fiscales al interior de ese mismo organismo, cuando la autoridad hacendaria emite una resolución fundándola en esas reglas, encontramos una clara violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica que prevén los artículo 14 y 16 Constitucionales.

El objetivo de este trabajo terminal es demostrar que cuando la autoridad hacendaria emite un acto administrativo fundamentándolo en las resoluciones misceláneas fiscales, transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14, y 16, así como la jerarquía de las leyes que establece el numeral 136, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que por su propia naturaleza y por la trascendencia que llega a tener su aplicación, dichas disposiciones se ven violentadas.

Para lograr ese objetivo, vamos a estudiar en el capítulo primero, las fuentes del Derecho Administrativo, abarcando la clasificación de las mismas, específicamente el reglamento y la circular.

Asimismo, veremos el proceso legislativo, con el objeto de establecer las diferencias, semejanzas, y alcances que las leyes y los reglamentos tienen en la esfera jurídica del gobernado, y lograr un estudio comparativo con las resoluciones misceláneas fiscales.

En el capítulo segundo nos abocaremos al estudio del acto administrativo, analizando los elementos y requisitos que debe contener, sus características, los vicios a los que puede estar sujeto, y los efectos jurídicos del mismo, así como las facultades discrecionales y regladas con que cuentan las autoridades administrativas para emitir actos de esta naturaleza, ello ericaminado a conocer si las resoluciones misceláneas fiscales son actos administrativos de plena legalidad, en tanto que causan una afectación a la esfera jurídica de los gobernados.

En el capítulo tercero estudiaremos el procedimiento administrativo, analizando los conceptos de proceso y procedimiento, los principios que lo rigen, las fases que lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



constituyen y los actos que le ponen fin, con el objeto de obtener una idea clara de cuándo la actuación de las autoridades fiscales es legítima, de acuerdo a las formalidades y pasos que deben seguir al emitir actos administrativos.

En el capítulo cuarto estudiaremos en forma amplia y específica las resoluciones misceláneas fiscales, sus antecedentes históricos, su naturaleza jurídica y su concepto, haciendo un análisis pormenorizado de las autoridades que se encargan de crearlas. Además, veremos los medios de defensa con que cuenta el contribuyente, para combatir su aplicación.

Finalmente, en ese mismo capítulo, daremos una propuesta de solución.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO I. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

### I.1 LAS FUENTES REALES, HISTÓRICAS Y FORMALES.

El maestro Andrés Serra Rojas define al Derecho Administrativo en un sentido estrictamente formal como *la rama del derecho público interno, que determina la organización y funcionamiento de la Administración pública, tanto centralizada, como paraestatal.*<sup>1</sup>

En un sentido material, Hauriou lo ha definido como *la rama del derecho público que regula: 1º La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado; 2º Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos; 3º El ejercicio de estos poderes y de estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen.*<sup>2</sup>

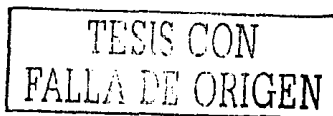
Para el Doctor Gabino Eduardo Castrejón, el Derecho Administrativo *es la rama del Derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es, que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman al Estado.*<sup>3</sup>

Sin embargo, varios autores coinciden con que la definición de ésta rama del Derecho no puede ser limitativa, y considerarse únicamente el sentido formal o material de la Administración, sino que por el contrario, ambas consideraciones deben de ser abarcadas por la definición; de tal modo que por una parte incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra comprenda las normas que regulan la actividad de dicho Poder, que se realiza en forma de función administrativa.

<sup>1</sup> Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso*, Porrúa, México, 1999, pág. 137.

<sup>2</sup> Hauriou Maurice, citado por Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pág. 91.

<sup>3</sup> Castrejón García Gabino E., *Derecho Administrativo Mexicano*, Cárdenas Editores, México, 2000, pág. 64.



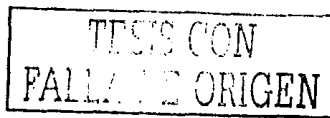
Finalmente, el maestro Serra Rojas ha definido el Derecho Administrativo como *la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos, y demás actividades estatales.*<sup>4</sup>

Tomando en consideración las anteriores definiciones, podemos decir que el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público que se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública, así como las relaciones internas entre los órganos que la comprenden, y las relaciones entre ésta y los administrados.

Ahora bien, las fuentes del Derecho constituyen los elementos necesarios y la forma para la creación y manifestación del Derecho en general y en especial para el Derecho Administrativo.

La palabra fuente deriva del latín *fons, fontis*, que en su concepción antigua significó el manantial de agua que brota de la tierra, lo cual originó que de manera figurada se le considerara como el fenómeno o el objeto que genera o que produce algo; aquello de donde se origina una cosa. Por ello, a la fuente del Derecho la identificamos con aquello que produce o genera al Derecho, es decir, los diversos actos de donde emanan las normas jurídicas y principios que lo integran.<sup>5</sup>

En la terminología jurídica se conocen tres clasificaciones de las fuentes del Derecho: reales, históricas, y formales.



<sup>4</sup> Castrejón Gabino E., Ob. Cit., pág. 140.

<sup>5</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, y Manuel Lucero E., *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pág. 64.

El maestro Eduardo García Máynez establece que *las fuentes reales son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas.*

Asimismo, establece que el término fuentes históricas, aplíquese a los documentos, (inscripciones, papiros, libros, etc.), que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes.<sup>6</sup>

Finalmente, afirma que *por fuentes formales debemos entender los procesos de creación de las normas jurídicas.*

A mayor abundamiento, las fuentes reales son los sucesos y fenómenos que ocurren dentro de una sociedad, en un lugar y tiempo determinados, y que obligan a legislador a crear una norma jurídica, que regule tales acontecimientos.

En efecto, cuando el hombre forma parte de una sociedad, sabe de la existencia de un cuerpo normativo que lo somete a la realización u omisión de determinadas conductas; sin embargo, dicho ordenamiento ha surgido por la imperiosa necesidad de regular los fenómenos y situaciones que se dan entre los seres que la conforman.

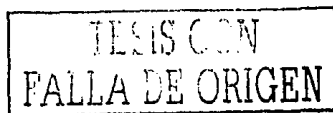
De tal modo que para que exista una ordenamiento jurídico, es necesario que existan primeramente los sucesos o acontecimientos que obliguen al legislador a regularlos, plasmándolos en una ley.

Por otra parte, las fuentes históricas son las normas de conducta, contenidas en documentos que en tiempos pasados fueron derecho positivo, y que por los cambios y fenómenos que ocurren en una sociedad, dejaron de serlo.

Las fuentes históricas son de gran importancia pues permiten al legislador crear leyes partiendo de las previamente existentes, y adecuarlas a las necesidades actuales de la sociedad.

---

<sup>6</sup> García Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1995, pág. 51.



Finalmente, las fuentes formales del Derecho son las reglas imperoatributivas que se encuentran plasmadas en un cuerpo de leyes metódico y sistemático, las cuales han pasado por procesos específicos de creación.

Ahora bien, las fuentes formales del Derecho, se clasifican en legislación, jurisprudencia, costumbre, doctrina y principios generales del Derecho.

Las fuentes formales del Derecho Administrativo son las mismas fuentes del Derecho en general, pero referidas a la materia administrativa, esto es, son las diferentes maneras como se crean las reglas jurídicas que regulan el funcionamiento de la administración pública y el ejercicio de la función administrativa.<sup>7</sup>

## I.2 LA LEGISLACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

El maestro García Máynez ha definido a esta fuente formal del Derecho como *el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes.*<sup>\*</sup>

En el Derecho Administrativo, la legislación constituye la fuente fundamental, ya que en la función administrativa, el Estado debe de actuar siempre bajo un orden jurídico, respetando el principio de legalidad, el cual consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión en forma caprichosa, sino que debe actuar siempre conforme a una disposición jurídica anteriormente dictada; además, las formalidades con que cuenta la ley, crean un estado de certeza y seguridad para los gobernados.

La legislación a su vez se subdivide en la Constitución, los tratados internacionales, las leyes, los reglamentos, los decretos y las circulares.

<sup>7</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Manuel Lucero E., Ob. Cit., pág. 171.

<sup>\*</sup> García Máynez Eduardo, Ob. Cit., pág. 52.



## I.2.1 LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

Existen diversas teorías que explican la jerarquía de las normas en nuestro sistema jurídico mexicano, por ejemplo, el maestro Gabino Fraga las clasificó en leyes constitucionales y en leyes ordinarias, comunes o secundarias.

García Máynez realizó una clasificación de las normas en la que colocó en la cúspide del triángulo a la Constitución Federal, a las leyes federales, y a los tratados internacionales; luego clasificó a las normas restantes - a las locales - según su ámbito espacial de vigencia, con ello establece que las leyes federales son de mayor jerarquía que las locales.<sup>9</sup>

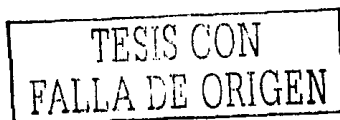
Mario de la Cueva, clasifica los ordenamientos legales de la siguiente manera: en primer lugar se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, posterior a ella siguen las leyes constitucionales y tratados; y finalmente coloca en un mismo nivel al derecho federal ordinario, y al derecho local, es decir, las leyes de carácter federal que no reglamentan específicamente un artículo constitucional, sino que únicamente emanan de ella, conforme al procedimiento previsto por el artículo 72 de la misma Carta Fundamental, y las leyes locales emanadas de las legislaturas de los estados.

Jorge Carpizo, en su obra *Estudios Constitucionales*, coincide con la clasificación que ha realizado Mario de la Cueva respecto de la jerarquía que tienen las normas en nuestro sistema jurídico, e interpreta el artículo 133 Constitucional de manera muy distinta a Fraga y a García Máynez, negando que la legislación federal sea superior a la legislación local; sino por el contrario, establece que el citado ordenamiento legal se refiere como ley suprema a las normas constitucionales, o sea, a las leyes orgánicas, reglamentarias, y sociales.<sup>10</sup>

En efecto, el autor en comento clasifica a las leyes constitucionales de la siguiente manera:

<sup>9</sup> García Máynez Eduardo, citado por Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, México, 1999, pág. 18.

<sup>10</sup> Ob. Cit. pág. 18.



- Leyes orgánicas, que son aquellas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal.
- Leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben aplicarse los principios de la Constitución.
- Leyes sociales, que son aquellas que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en los artículos 127 y 123 constitucionales.

Por nuestra parte consideramos que es válida la teoría expuesta con anterioridad, ya que en nuestro sistema de derecho no tienen cabida las facultades concurrentes de los órganos legislativos.

En otro orden de ideas, la jerarquía de las normas que conforman nuestro esquema jurídico, reviste una gran importancia para el trabajo que estamos desarrollando, sobre todo porque nos hemos dado a la tarea de demostrar que las autoridades deben actuar siempre conforme a lo establecido en las leyes, sean éstas de carácter ordinario o constitucional - tal como ha quedado explicado en párrafos anteriores -, pero que se traten de ordenamientos legales, con todas las formalidades y requisitos que las mismas comprenden, pues de lo contrario, es decir, si nos encontramos con una situación en la que determinada autoridad actúa apoyándose en normas que de ninguna manera tienen las características descritas, y que de acuerdo al estudio de la jerarquía de las normas que se ha venido realizando, no se encuentra inmersa en alguna de las clasificaciones dadas, encontraríamos no sólo una clara violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales, sino además, al 133 de nuestra Carta fundamental.

### 1.2.2 LA CONSTITUCIÓN.

Es el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines del Estado, y se establecen las normas básicas a las que debe sujetarse éste para realizarlos. Dice el maestro Burgoa que la fuente formal y directa, más importante y de mayor jerarquía

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del Derecho Administrativo, y de todas las ramas de la ciencia jurídica, es la Constitución, que es la ley suprema de un Estado."<sup>11</sup>

En efecto, decimos que la Constitución es la ley fundamental y suprema del Estado, porque son dos cualidades inseparables y concurrentes en toda Constitución jurídico-positiva, ya que si la Constitución no estuviese investida de supremacía, dejaría de ser el fundamento de la estructura jurídica del Estado, pues correría el riesgo de que las normas secundarias pudiesen contrariarla.

Por ello se le ha llamado ley fundamental, porque es la norma fundatoria de toda la estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual éste no sólo carecería de validez, sino que desaparecería.

El artículo 133 de nuestra Constitución establece el principio de supremacía que ésta tiene, dándole con ello el carácter de norma cúspide de todo el orden jurídico, lo que significa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el alma y la savia que nutre y vivifica el Derecho, es la base de todas las instituciones que existen en un Estado.

*Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.*

Todo ordenamiento constitucional tiene dos objetivos primordiales: organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y de su régimen de gobierno, y señalar las reglas que éste debe de seguir en sus relaciones con el elemento humano que lo compone.

<sup>11</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 1989, pág 281.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Debemos entender entonces, que la Constitución es la espina dorsal del Derecho, pues representa la base del sistema jurídico mexicano, ya que contiene las normas fundamentales que rigen el funcionamiento y estructura del Estado, los fines que éste debe perseguir para la población que lo conforma, y los principios básicos de todas las ramas de Derecho positivo mexicano existentes.

Afirmamos entonces, categóricamente, que es a partir de nuestra Carta fundamental que surge el Derecho Administrativo, pues como ya se señaló, en ella se determina la estructura del Estado, las funciones de éste y sus cometidos, así como la regulación de las relaciones que se generen entre los órganos que lo integran con los gobernados.

En ese sentido, el Maestro Serra Rojas afirma que la Constitución es la fuente por excelencia del Derecho, ya que determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales.<sup>12</sup>

A mayor abundamiento, es importante recordar que la Constitución se conforma de dos partes, una dogmática y otra orgánica; en la primera de ellas, encontramos los derechos públicos subjetivos con que cuentan los gobernados frente a los órganos estatales.

Estos derechos subjetivos son conocidos también como garantías individuales, y tanto los órganos de la Administración Pública, como los demás órganos del Estado están obligados a respetarlos.

En la parte orgánica encontramos la organización y funcionamiento de los órganos del poder público, es decir, la organización y funcionamiento de los órganos en los que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del Estado. En el artículo 90 Constitucional, se encuentra expresamente el fundamento del Derecho Administrativo.

<sup>12</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., pág. 82.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En nuestro sistema, el poder de ejercer el control de constitucionalidad corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, y como última instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, ya que tenemos un amplio bosquejo de la importancia que tiene la Constitución como fuente del Derecho Administrativo, debemos concluir que en efecto, todo acto de la Administración Pública de ninguna manera puede pasar por alto los límites que ésta le impone, y siempre deben ser ajustados a lo que ella y la legislación reglamentaria del artículo de que se trate, prevén.

Dicho en mejor expresión, la función administrativa de los órganos del Estado debe realizarse siempre bajo un orden jurídico, es decir, debe respetar el principio de legalidad, que consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión en forma arbitraria y caprichosa, sino que por el contrario, ésta deberá ser siempre acorde a una disposición anteriormente dictada.

De tal modo que si un órgano de la Administración Pública, emite un acto en contravención a lo establecido en el principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 Constitucional, estará violentando uno de los derechos subjetivos públicos fundamentales para el gobernado.

En conclusión, podemos decir que *toda la Administración Pública y toda la actividad administrativa deben estar necesariamente sometidas al amplio marco que prefijan los principios y las normas constitucionales, como condición fundamental para su validez, obligatoriedad y eficacia.*<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Escola, citado por Luis Humberto Delgadillo G. y Manuel Lucero E., Ob. Cit., pág.68.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### I.2.3 LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Modesto Seara Vázquez define el tratado como *todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional*.<sup>14</sup>

Por su parte, César Sepúlveda establece que el tratado *es un acuerdo que se celebra entre sujetos soberanos de derecho internacional con autoridad suficiente para crear, modificar o restringir una situación jurídica general o concreta*.<sup>15</sup>

Jorge Carpizo en su obra Estudios Constitucionales establece que en nuestra Carta Fundamental, se encuentran en la misma jerarquía los tratados internacionales y las leyes constitucionales, frente a los ordenamientos de carácter local, y leyes federales ordinarias, siempre que éstos hayan sido celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, y que no se opongan a lo establecido en ella.<sup>16</sup>

Es decir, nuestra Constitución establece una limitante a los tratados internacionales, la cual consiste en que éstos serán considerados ley suprema, siempre que estén de acuerdo con ella.

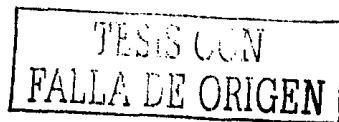
En otras palabras, nuestra ley fundamental tiene reservada la prevaencia de los tratados internacionales frente a las leyes y Constituciones locales, pero los condiciona a que no sean contrarios al texto constitucional.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio de que los tratados internacionales son jerárquicamente superiores a las leyes federales, y se encuentran en segundo plano respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contrariando el texto constitucional, que establece literalmente que la Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados

<sup>14</sup> Seara Vázquez Modesto, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, México, pág. 59.

<sup>15</sup> Sepúlveda César, *Derecho Internacional*, Porrúa, México, 1998, pág. 124.

<sup>16</sup> Carpizo Jorge, Ob. Cit., pág. 22.



que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley Suprema de toda la Unión.

Lo anterior se demuestra con la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

*TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>17</sup>*

Aunado a lo anterior, los tratados internacionales no únicamente son considerados superiores a las leyes, sino que además en muchas ocasiones violentan de manera tajante los límites que establece para su aprobación nuestra Constitución.

En otro orden de ideas, todo tratado que celebre nuestro país con otras naciones, o con diversos organismos internacionales, debe reunir determinados requisitos que son los siguientes:

- Deben estar de acuerdo con la Constitución.
- Deben ser celebrados por el Presidente de la República con las potencias extranjeras, o con organismos internacionales.
- Deben ser aprobados por el Senado.

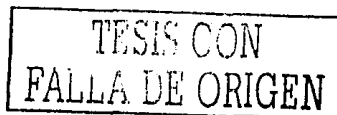
#### I.2.4 LAS LEYES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La legislación es la fuente más rica e importante de las fuentes formales del Derecho.

El maestro García Máynez, la define como *el proceso por el cual uno o varios órganos formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes.*<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: X, Novena Epoca, pág. 46.

<sup>18</sup> García Máynez Eduardo, Ob. Cit., pág. 52.



La ley es una de las principales fuentes del Derecho Administrativo, ya que jerárquicamente y siguiendo en forma literal el texto de la Constitución, aquella se encuentra en forma inmediata a ésta, aunque sabemos por jurisprudencia expresa de la Corte, que son los tratados los que jerárquicamente ocupan el segundo lugar respecto a la Constitución.

Para el doctor Gabino E. Castrejón la ley es *la norma jurídica y general dictada por el legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines.*<sup>19</sup>

Serra Rojas afirma que *la ley en el Estado moderno es una emanación del poder público y debe ser elaborada por el órgano que constitucionalmente tiene esa facultada, es decir, el Poder Legislativo...*<sup>20</sup>

Nosotros consideramos que la ley es un conjunto de normas jurídicas debidamente sistematizadas y simplificadas en un cuerpo legal, que regulan las conductas de las personas, de manera general, abstracta, obligatoria o imperativa y permanente, sancionadas por el Poder Legislativo, de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución.

Debemos distinguir la ley en sentido material y la ley en sentido formal.

Materialmente la ley es toda regla de derecho, con independencia del órgano y procedimiento que le haya dado origen y, por ello, conforme a este criterio encontramos tanto a la ley en sentido estricto como al reglamento. Desde el punto de vista formal la ley sólo es el acto que establece reglas de Derecho, siempre y cuando hayan sido emitidas por el órgano legislativo, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución para tal efecto.

<sup>19</sup> Castrejón García Gabino E., Ob. Cit., pág. 103.

<sup>20</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág., 183.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En ese sentido podemos decir que el aspecto material de la ley únicamente atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que lo realiza, por lo que la ley, coinciden los autores, es una norma jurídica o una regla de Derecho que debe ser de aplicación general, abstracta, y obligatoria.

Por lo que hace al sentido formal, no debemos olvidar que únicamente atiende al órgano que realiza el acto, por lo que en este sentido, es el acto que establece las reglas de Derecho, siempre y cuando hayan sido emitidas por el órgano legislativo, de acuerdo al procedimiento establecido por la Constitución para tal efecto.

Ahora bien, la ley tiene como características las siguiente: es general en tanto que regula todos los casos o situaciones que se generen durante su vigencia; abstracta, en cuanto no regula situaciones concretas e individualizadas; es obligatoria e imperativa en virtud de que sus disposiciones deben cumplirse aun en contra de la voluntad de los sujetos de derecho; y permanente en razón de que no se agota con su aplicación, ya que permanece vigente para otros casos que lleguen a presentarse en el futuro, hasta que su creador decida su derogación.

Como ha quedado puntualizado, después de la Constitución la ley es una de las fuentes de mayor importancia para el Derecho Administrativo, pues éste no puede existir ni manifestarse si previamente no existe una norma jurídica que señale la forma en que deben actuar los órganos de la Administración Pública, para con los gobernados, y con ellos mismos.

Decimos que es fundamental para esta rama del Derecho, ya que de no existir un ordenamiento legal que además de facultar a los funcionarios que conforman el aparato administrativo, frenen y limiten su actuación, dejaría a los particulares en un estado de indefensión frente al poder de dichos órganos. En sentido contrario, la existencia de las leyes administrativas obliga al funcionario a someterse a ellas, y de ninguna manera debe pasarlas por alto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es importante precisar que la ley debe encontrarse fundada en los correspondientes preceptos constitucionales, lo que implica que por encima de dichas normas, existe un límite constitucional al Estado.

En materia administrativa existen diversos tipos de leyes encargadas de regular diferentes aspectos de la Administración, como ejemplo podemos citar las siguientes: leyes orgánicas, cuya principal función es establecer la estructura y funcionamiento de los diferentes órganos estatales; leyes reglamentarias, que son aquellas que se emiten para detallar los aspectos específicos que un determinado precepto que la Constitución establece; y leyes ordinarias, que resultan de una actividad autorizada al legislador, en la propia Constitución, por ejemplo, la establecida en el artículo 73, fracción VII, que establece la facultad del Congreso de la Unión, para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

La facultad para expedir leyes la tiene el Poder Legislativo.

Muchos estudiosos del Derecho coinciden con la idea de que la ley no es propiamente una fuente del Derecho, sino más bien es producto de la legislación.

En efecto, afirman que la ley es sólo el producto de la actividad legislativa que llevan a cabo los órganos facultados para la creación de leyes, es decir, que la fuente formal por excelencia del Derecho, es el Proceso Legislativo, en tanto que de ahí emana el ordenamiento legal que regule las conductas o aspectos determinados en una sociedad.

EL PROCESO LEGISLATIVO.- Podemos definir el proceso legislativo como el conjunto de pasos concatenados entre sí, que realizan los órganos facultados para la elaboración de ordenamientos jurídicos de carácter general, a los que se les da el nombre de leyes.

En nuestro sistema, son dos los poderes que intervienen en la elaboración de leyes federales: el Ejecutivo y el Legislativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En el proceso legislativo existen diversas etapas, a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

**Iniciativa.-** Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a consideración del Congreso un proyecto de ley. En nuestro sistema jurídico la facultad de iniciar leyes o decretos, compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, y a las Legislaturas de los Estados, ello de acuerdo a lo establecido por el artículo 71 de nuestra Constitución.

**Discusión.-** Es el acto por el cual las cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley, se le llama cámara de origen; a la otra se le da el calificativo de revisora, todo ello en los términos del artículo 72, incisos a), d), e) y h) constitucionales.

**Aprobación.-** Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial, conforme al artículo 72, inciso a) constitucional.

**Sanción.-** Se da este nombre a la aceptación del proyecto por parte del Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del mismo, por las Cámaras, con fundamento en el artículo 72, inciso a) constitucional.

En este momento es cuando puede tener lugar el llamado derecho de veto, que consiste en la negación a la sanción por parte del Presidente de la República, a un proyecto de ley que ya ha sido aprobado por el Congreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 inciso c) de nuestra Carta Fundamental.

**Promulgación.-** Es el reconocimiento formal que el ejecutivo hace de una ley que ha sido sancionada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En otras palabras, llámase promulgación al conjunto de actos solemnes y frases sacramentales que dan la formalidad a la ley.

Refrendo.- Es el acto por el que el Secretario de Estado de la Ley de que se trate, autoriza y firma al decreto que promulga la ley, y forma parte de la promulgación.

El fundamento constitucional del refrendo lo encontramos en el artículo 92, que establece que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, ya que sin ese requisito, no serán obedecidos.

Publicación.- Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 inciso a) de nuestra Constitución.

Iniciación de la vigencia.- La doctrina considera dos puntos de vista para la iniciación de la vigencia: espacial y temporal.

Desde el punto de vista espacial, hay dos sistemas, el sincrónico y el sucesivo.

En el sincrónico la ley entra en vigor en todo el territorio nacional al mismo tiempo.

En el sucesivo la ley entra en vigor de acuerdo a la distancia del lugar en que esta se haya publicado.

Ahora bien, desde el punto de vista temporal existen los sistemas simultáneo y de la *vacatio legis*.

El sistema simultáneo se da cuando una ley entra en vigor en el momento de su publicación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por su parte, la *vacatio legis* es el lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor.

En otras palabras, la *vacatio legis* es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo, y por ende, de cumplirlo.

La iniciación de la vigencia en las leyes de carácter administrativo, se da con la combinación del sistema sincrónico y de la *vacatio legis*, pues normalmente cuando estas han sido aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en sus artículos transitorios establecen en forma específica el día en que entrarán en vigor, dándose por ende un lapso de tiempo entre la publicación y el momento en que dicho ordenamiento entre en vigor.

En materia fiscal, la iniciación de la vigencia se encuentra regulada en el artículo 7º, del Código Fiscal de la Federación, que establece lo siguiente:

*... Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior...*

Como se ve, el artículo citado establece en forma clara que las leyes de carácter fiscal, sus reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general, se rigen por los sistemas sincrónico y de la *vactio legis*.

En conclusión, podemos decir que tal y como lo expresan diversos autores, el proceso legislativo es la fuente de donde emanan un sinnúmero de normas de carácter obligatorio, general, y abstracto, que regulan el comportamiento humano dentro de una sociedad, y la ley, únicamente es el producto de dicha actividad, no sin olvidar que es fundamental para la existencia del Derecho Administrativo, pues a partir de lo establecido en ella es como funciona la Administración Pública en sus diferentes aspectos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## I.2.5 LOS REGLAMENTOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Existen los siguientes tipos de reglamentos:

**Legislativos.-** Son aquellos que emanan del Poder Legislativo y tienen su fundamento constitucional en los artículos 73, fracción XV, que faculta al Congreso de la Unión para la creación de reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

Por otra parte, el artículo 77, fracción III, establece que cada una de las Cámaras puede entre otras funciones, y sin intervención de la otra, nombrar los empleados de su secretaría, y hacer el reglamento interior de la misma.

**Judiciales.-** Este tipo de reglamentos tienen su fundamento constitucional en el artículo 100, octavo párrafo, y 81 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

**Administrativos.-** Estos pueden ser ejecutivos, interiores de la administración pública, y de policía y buen gobierno.

a) **Reglamentos Ejecutivos.-** Son aquellos que se expiden conforme lo dispuesto en el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuya finalidad es ejecutar, hacer cumplir y explicar los alcances de las leyes que emite el Congreso de la Unión.

En efecto, el artículo 89 fracción I, de nuestra Carta Magna, concede al Presidente de la República, como Titular del Poder Ejecutivo Federal, entre otras facultades, la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, es decir, le concede la facultad reglamentaria.

Este tipo de reglamentos tienen como características fundamental que deben ser dictados exclusivamente por el Presidente de la República, que es el encargado del Poder Ejecutivo, pues de otra manera, si los demás órganos de la administración estuvieren

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

facultados para emitir reglas de alcance general, para una mejor ejecución de las leyes, con igual círculo de obligatoriedad, se llegaría a una serie de contradicciones perjudiciales para la esfera jurídica de los gobernados.

Decimos pues que para que un reglamento exista, tenga vigencia y eficacia, requiere necesariamente de la intervención del Presidente.

En ese sentido, la doctrina ha llegado a establecer los efectos nocivos a que conlleva en muchas ocasiones la potestad reglamentaria prevista por la Constitución, pues consideran que con ella se concede al Ejecutivo Federal un amplio margen de actuación al ejecutar la ley, y en numerosas ocasiones, éste expide reglamentos que sobrepasa lo establecido en aquella, lo que es incorrecto, pues se transgrede la jerarquía normativa que la propia Constitución prevé en su artículo 133.

Sin embargo, la doctrina también ha justificado su existencia, ya que gracias a esta facultad se desarrollan y complementan en detalle las leyes, lo que permite su mejor ejecución.

Por otra parte, debemos dejar claro que los reglamentos aun y cuando comparten los atributos de la ley en tanto que son generales, abstractos e impersonales, ocupan una posición de subordinación con relación a la misma.

Lo anterior es así, pues de ninguna manera un reglamento puede alterar o desvirtuar el contenido de una ley, sino que por el contrario, debe ir siempre ajustado a su espíritu, ya que su objetivo es el logro de una mejor ejecución y aplicación de la misma.

También es importante recordar que este tipo de reglamentos, constituyen actos formalmente administrativos, pues atendiendo al órgano que los crea, nacen del Poder Ejecutivo; y materialmente legislativos porque participan de los atributos de la ley.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La doctrina ha elaborado un sinnúmero de definiciones acerca del reglamento; entre las más explícitas encontramos la del maestro Gabino Fraga, que establece que el reglamento es *una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter impersonal, que expide el Poder Ejecutivo, en uso de sus facultades propias, y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.*<sup>21</sup>

El maestro Serra Rojas lo ha definido como *el conjunto de normas administrativas subordinadas a la Ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en virtud de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución, o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.*<sup>22</sup>

El doctor Gabino Eduardo Castrejón, al respecto señala que el reglamento *es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedida por el Poder Legislativo.*<sup>23</sup>

Acosta Romero nos señala que *el reglamento es una manifestación unilateral de la voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, (Presidente de la República, en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas, generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.*<sup>24</sup>

Luis Humberto Delgadillo y Manuel Lucero Espinosa lo han definido *como el conjunto de normas generales, abstractas, y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal,*

<sup>21</sup> Fraga Gabino, Ob. Cit., pág. 104.

<sup>22</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit., pág. 197

<sup>23</sup> Castrejón García Gabino E., Ob. Cit., pág. 105

<sup>24</sup> Acosta Romero Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, pág. 320



*dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley, expedida por el legislativo.*<sup>25</sup>

Narciso Sánchez Gómez afirma que el reglamento *es una norma jurídica obligatoria general e impersonal emanada del titular del Poder Ejecutivo ya sea federal o estatal, y de los ayuntamientos municipales, con la finalidad de lograr la aplicación y observancia de la ley, explicar su órbita de acción y sus alcances; o bien, regular la prestación de servicios públicos y el respeto a los reglamentos gubernativos o de policía conforme al interés general o social de un país o región determinada.*<sup>26</sup>

En conclusión, nosotros consideramos que el reglamento constituye una fuente importante del Derecho Administrativo, sin embargo, no debemos olvidar que las amplias facultades que el Poder Legislativo ha otorgado al Ejecutivo para su creación, han ocasionado que éste emita no sólo reglamentos, acuerdos, resoluciones, circulares, entre otras, que trascienden verdaderamente a la vida jurídica de los gobernados; por ello, se hace necesario dejar puntualizado que el reglamento tiene por objeto lograr una mejor aplicación de la ley, sin que por ello pueda traspasarla o ir más allá de lo que la misma establece, pues de lo contrario, se estaría violentando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente consideramos que el reglamento administrativo es un conjunto de normas jurídicas de carácter obligatorio, impersonal, general y abstracto, que tienen por objeto una mejor aplicación de la ley que emana del Congreso de la Unión, cuya característica fundamental es que sólo nace a la vida jurídica y tiene sentido, a partir de la norma legal a la que reglamenta.

b) Reglamentos Interiores de la Administración Pública.- Son aquellos que contienen el poder disciplinario de la misma, su finalidad es la de regular el orden y la disciplina en los servicios públicos y demás funciones administrativas.

<sup>25</sup> Delgadillo G. y Manuel Lucero E., Ob. Cit., pág. 81.

<sup>26</sup> Sánchez Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, pág. 506.

Estos reglamentos derivan de las Leyes Orgánicas de las Administraciones Públicas en los ámbitos federal, estatal y municipal, cuya finalidad es regular su estructura y funcionamiento, así como el orden y la disciplina de los servidores públicos que la conforman.

c) Reglamentos de Policía y Buen Gobierno.- Los primeros tienen por finalidad mantener el orden y la tranquilidad; en tanto que los gubernativos o de buen gobierno regulan aquellas actividades sociales que el poder público reglamenta.

A este tipo de reglamentos también se les conoce con el nombre de autónomos, en virtud de que crean situaciones jurídicas generales que se expiden directamente por el Ejecutivo, - ámbito federal, local o municipal -, sin estar subordinadas a una ley, pues su sustento lo encuentran en un precepto constitucional; tal es el caso del artículo 115, de nuestra Constitución Política, que establece en su fracción II, segundo párrafo, la facultad de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas y de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

En las entidades federativas compete a las autoridades municipales a través del ayuntamiento la creación de dichos reglamentos; mientras que en el Distrito Federal, quien se encarga de emitirlos es la Asamblea Legislativa.

#### 1.2.6 LOS DECRETOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La palabra decreto proviene del latín *descernara*, que significa determinar, decidir algo, es sustantivo *decretum*, significa decisión, resolución o acuerdo.

Llámase decreto a la resolución del Poder Ejecutivo que va firmado por el rey en las Monarquías constitucionales, o por el presidente en las Repúblicas, con el refrendo del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



ministro, generalmente el del ramo a que la resolución se refiere, sin cuyo requisito carece de validez.<sup>27</sup>

La Constitución no da bases para distinguir entre leyes y decretos, y en la práctica en nuestro país se ha aplicado el criterio de la doctrina.

En tal virtud, podemos definir el decreto como una decisión de un órgano del Estado que crea situaciones jurídicas concretas o individuales y que requiere de cierta formalidad, a efecto de que sea reconocido por aquellos a quienes va dirigido.<sup>28</sup>

En efecto, el decreto se encarga fundamentalmente de individualizar, particularizar o concretizar el campo de su aplicación, en tanto que la ley, por el contrario, aumenta el campo para su aplicación.

También podemos decir que los decretos son resoluciones del Congreso dentro de la esfera de sus atribuciones, y que se refiere a hechos específicos, o situaciones concretas.

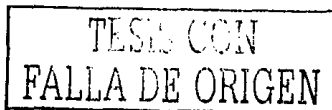
A estos se les ha dado el nombre de decretos legislativos, entendiéndolos como tales a todo aquel que emane del Congreso de la Unión, o de cualquiera de sus Cámaras, mediante los cuales se expresa una resolución, creando una situación jurídica concreta o particular.

Los decretos legislativos están previstos en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución.

El artículo 70 establece en forma precisa que todas las resoluciones que emanen del Presidente de la República tendrán el carácter de leyes o decretos.

<sup>27</sup> Ossorio Manuel, *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Heliasta, S. R. L., Buenos Aires Argentina, pág. 358.

<sup>28</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit., pág. 528.



El artículo 71 por su parte, prevé los órganos facultados para iniciar leyes o decretos. En nuestro sistema este derecho corresponde al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados, ello a través de iniciativas.

Por su parte, el artículo 72 nos indica el proceso legislativo por el que pasan las leyes y decretos antes de ser aprobados y publicados.

También el Presidente de la República está facultado para expedir decretos, en términos del artículo 29, 89, fracción I, y 131, de la Constitución.

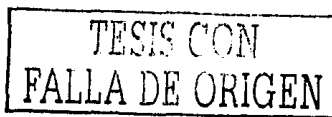
A éstos se les ha dado el nombre de decretos ejecutivos o presidenciales. El maestro Miguel Acosta Romero los define como decisiones que se expresan en un acto administrativo puro y simple, dictado de acuerdo con facultades establecidas en la ley que crea situaciones jurídicas individuales.<sup>29</sup>

Los decretos ejecutivos o presidenciales, se dividen a su vez en decretos ley, decretos delegados y decretos reglamentarios.

El decreto ley se produce cuando la Constitución autoriza directamente al Poder Ejecutivo para legislar con fundamento en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el artículo 29 de nuestra Carta Fundamental constituye una amplia facultad con que cuenta el Presidente de la República para poder legislar sobre las materias y situaciones que resulten necesarias, con la única limitante de que sea para hacer frente a situaciones graves o en caso de calamidades públicas.

<sup>29</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit., pág. 528.



Decimos pues que el decreto ley es un acto de carácter normativo por parte del Presidente de la República, cuya característica fundamental radica en la situación de urgencia que debe existir para que el mismo sea válido.

El decreto delegado es un acto normativo que elabora el Poder Ejecutivo con autorización expresa del Poder Legislativo, ya que le transmite facultades que le son propias, para que legisle en determinadas materias, en los términos del segundo párrafo del artículo 131 de nuestra Carta Fundamental, que establece los casos en los que el Presidente podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir, o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que hayan sido expedidas por el propio Congreso, y en su lugar, crear otras.

Como se ve, aun cuando la regla general, dada la distribución de funciones que establece la propia Constitución, es que la ley tiene su origen en el Poder Legislativo, lo cierto es que con el decreto ley y el decreto delegado, encontramos dos excepciones a dicha regla, que la misma Constitución autoriza.

Por otra parte, el decreto reglamentario lo encontramos fundamentado en el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, y tiene su justificación en virtud de que para la ejecución y aplicación de las leyes, en menester la existencia de actos concretos con los cuales se logre la ejecución de las mismas.

No debemos confundir al reglamento con el decreto reglamentario, pues en el primero se detalla una ley, mientras que en el segundo se regula una hipótesis, un supuesto normativo contenido en una ley a efecto de crear situaciones jurídicas concretas o particulares.

Finalmente, existen otros tipos de decretos, los judiciales, que son una especie de resoluciones que pueden dictar los tribunales conforme lo disponen los Códigos de Procedimientos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con lo que dispone el artículo 220, del Código Federal de Procedimientos Civiles, son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil.

A mayor abundamiento, llamamos decretos judiciales a las resoluciones dictadas por un juez o tribunal durante la tramitación del juicio. Sin embargo, debemos de excluir de esta denominación a las sentencias que en cada instancia pone fin al juicio; al igual que las providencias de procedimiento.<sup>30</sup>

### 1.2.7 LAS CIRCULARES EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La palabra circular viene del latín *circulare*, y hace referencia a un procedimiento que describe un círculo desde su lugar de origen, para volver al mismo, después de haber pasado por diversas etapas o diversos puntos.

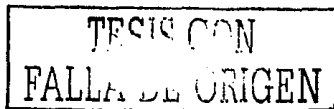
El concepto de circulares es muy genérico, pues se puede aplicar tanto a las elaboradas por las empresas de carácter privado, como a las expedidas por las autoridades; el doctor Gabino Castrejón, las ha definido como *el conjunto de disposiciones de carácter interno, dirigidas por los órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdo, de decisiones, o procedimientos.*<sup>31</sup>

Nosotros nos abocaremos al estudio de las circulares en el ámbito de la administración pública, analizando primeramente su concepto, sus características, y los alcances que su aplicación tiene para con los gobernados.

Luis Humberto Delgadillo las ha definido como *actos administrativos a través de los cuales los órganos superiores dan instrucciones a los inferiores, sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido*

<sup>30</sup> Ossorio Manuel, Ob. Cit., pág. 359.

<sup>31</sup> Castrejón García Gabino E., Ob. Cit., pág. 114.



*de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones a los gobernados.*<sup>32</sup>

Por su parte, el maestro Serra Rojas define la circular expedida por la Administración Pública como *una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior sobre el mismo tema y con el mismo propósito; es decir, el procedimiento que utilizan las autoridades superiores para con sus inferiores jerárquicos, con el fin de transmitirles determinadas instrucciones y decisiones.*<sup>33</sup>

#### CARACTERÍSTICAS DE LA CIRCULAR.

- Deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía hacia los inferiores.

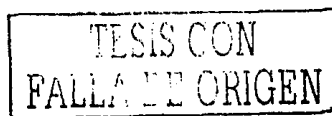
- La circular no requiere un carácter predeterminado, ni requisito de publicidad, sin embargo siempre se manifiesta en forma escrita, muchas veces va dirigida por correo a los interesados; cuando contengan disposiciones reglamentarias o generales, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En efecto, no existe precepto legal alguno que establezca que las circulares deben contener una serie de formalidades específicas, sin embargo, en nuestro Derecho Positivo, las circulares para darse a conocer, han adquirido la forma escrita, con el objeto de poder ser publicadas.

- De acuerdo con el maestro Serra Rojas, tienen como características la abstracción y obligatoriedad para los subordinados, sin llegar a ser como el reglamento.

<sup>32</sup> Delgadillo G. Luis Humberto y Manuel Lucero E., Ob. Cit, pág. 88.

<sup>33</sup> Serra Rojas Andrés, Ob Cit., pág. 218.



- Son expedidas con propósitos internos meramente administrativos para uniformar, regular o establecer modalidades en la marcha de la Administración Pública o aspectos generales externos, no comprendidos en los reglamentos interiores del trabajo y se limitan al mero ámbito doméstico de sus titulares.

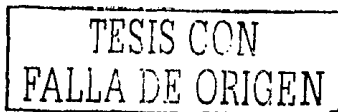
A este respecto, Acosta Romero indica en su obra Compendio de Derecho Administrativo, que *las circulares pueden ser internas si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de la unidad administrativa; externas si van dirigidas a los particulares, generales si su aplicación tiene esa característica, y concretas si su objetivo es determinado a una instrucción o exhortación a una determinada oficina.*<sup>34</sup>

- Otra de sus características es que expresan el criterio jurídico o interpretación que un órgano administrativo formula de textos oscuros o dudosos de una norma.

En este sentido, el maestro Serra Rojas establece que las circulares son actos materiales, pero que pueden tener alcance jurídico, ya revistiendo la forma de un reglamento, ya internándose propiamente en el desenvolvimiento y resolución de un negocio administrativo.

A nuestro modo de ver, esta afirmación es errónea pues si nos abocamos al análisis de las características que hemos dado de las circulares, y recordamos que como fuente de Derecho Administrativo son comunicaciones internas de la Administración Pública expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores instrucciones, órdenes, avisos, o la interpretación de disposiciones legales sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones a los gobernados, de ninguna manera podemos concebirlas como actos administrativos que pueden tener el alcance de los reglamentos, pues se estaría haciendo un mal uso de ellas, lo que nos llevaría a incurrir en contradicciones con los textos legales, y violaciones constitucionales.

<sup>34</sup> Acosta Romero Miguel, Ob Cit., pág. 532.



- La circular debe estar subordinada formal y materialmente a la ley y al reglamento.

De ninguna manera se puede tener a las circulares como ley, ni reglamento; sino que por el contrario, deben estar siempre supeditadas a éstas, sin exceder lo dispuesto en las mismas.

#### DIFERENCIAS ENTRE LA CIRCULAR Y EL REGLAMENTO.

Como ya hemos visto, diversos autores establecen que la circular puede estar estrechamente emparentada con un acto reglamentario, sin embargo, presenta sus propias particularidades:

- Aunque la circular y el reglamento tienen en común su carácter general e impersonal, la circular tiene por destinatarios a otras autoridades administrativas que deben ser informadas o estar encargadas de su aplicación. Frente al mismo texto, los administrados se encuentran excluidos cuando se encuentran afectados por dicha circular.

- El reglamento, al contrario que la circular, es un acto de oponibilidad general, pues no hace ninguna distinción entre la esfera administrativa y los administrados.

- La circular se diferencia del reglamento por su flexibilidad y su ausencia de formalismo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que a las circulares de ninguna manera puede dárseles el carácter de formal o materialmente legislativo, de acuerdo a los siguientes criterios:

*CIRCULARES, NO SON LEYES. Las circulares no pueden ser tenidas como leyes y los actos de las autoridades que se funda en aquéllas, importan una violación a los artículos 14, y 16 constitucionales.*<sup>35</sup>

<sup>35</sup> *Semanario Judicial de la Federación Quinta Época, Segunda Sala, pág. 584.*



*IMPORTACIÓN, TARIFA DEL IMPUESTO GENERAL DE. NO PUEDE MODIFICARSE POR UNA CIRCULAR. La Tarifa del Impuesto General de Importación forma parte del Código Aduanero en vigor, y, por tanto, tiene las características de una norma general, abstracta e impersonal; es decir, de una ley. En consecuencia, una circular de carácter interno dirigida por una autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a sus subordinadas, no puede modificar el régimen establecido por la Tarifa del Impuesto General de Importación, porque la circular tiene tan sólo como objeto el de dar instrucciones a las dependencias inferiores de una autoridad sobre la forma en que deban proceder en el ejercicio de sus funciones, sin que estas instrucciones puedan significar la modificación del régimen de clasificación establecido en la Tarifa del Impuesto General de Importación, circunstancia que acontece en el supuesto de que en una circular se establezca que cuando se modifiquen los textos de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, se deba tomar como base el precio oficial que se encuentre vigente en el momento en que se hagan esas publicaciones; atento, además, a lo dispuesto por el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, que estatuye que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares, serán de aplicación restrictiva.<sup>36</sup>*

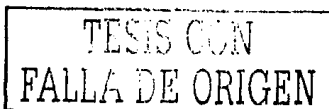
Nosotros consideramos que la circular como fuente de Derecho Administrativo es un acto dirigido a autoridades jerárquicamente inferiores, por parte de una superior, con el propósito de regular situaciones específicamente determinadas en el ámbito de la propia Administración Pública.

Diferimos de las características que han dado algunos estudiosos del derecho a las circulares, en el sentido de éstas pueden aclarar situaciones dudosas o imprecisas, pues consideramos que para ello existen ya otras fuentes del Derecho, como lo son el reglamento, y la jurisprudencia.

En efecto, no podemos atribuirle a la circular administrativa, el carácter de reguladora de asuntos dudosos, u oscuros, pues dejaríamos la puerta abierta a las autoridades para cometer un sinnúmero de arbitrariedades.

---

<sup>36</sup> *Semanario Judicial de la Federación Sexta Época, Segunda Sala, pág. 349*





La circular, consideramos que tiene una función dispositiva en el ámbito de la Administración Pública, e informativa cuando va dirigida a los gobernados, pero en ningún momento debemos darle el carácter de ley, ni de reglamento, ya que no emana del procedimiento que prevé la Constitución Política para tal efecto.

De hacerlo así, se estaría violentado lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales que establecen, respectivamente, que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Es decir, nuestra Carta Fundamental establece un sistema en el que obliga a toda autoridad a fundar y motivar los actos de molestia dirigidos a los particulares, en un ordenamiento que tenga el carácter y fuerza de ley, y que se encuentre previamente establecido al hecho.

En conclusión, la circular es fuente de Derecho Administrativo en tanto que regula situaciones que tienen que ver con la función administrativa del Estado, además de que su aplicación crea consecuencias de Derecho, pero éstas consecuencias deben tener un ámbito de aplicación reservada, limitándose a regular asuntos de la competencia interna de la unidad administrativa de que se trate, o bien, asuntos externos que tengan como fin informar determinada situación a los particulares.

Cabe destacar que en el presente trabajo nos hemos dado a la tarea de realizar un análisis comparativo entre las semejanzas y diferencias que existen entre las circulares y las reglas misceláneas fiscales que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

determinar si efectivamente como algunos tratadistas del Derecho han afirmado, éstas comparten los atributos y características de aquella fuente del Derecho Administrativo.

Asimismo, también nos hemos dado a la tarea de demostrar que cuando una autoridad emite un acto administrativo fundándolo y motivándolo en las resoluciones misceláneas fiscales, violenta los derechos subjetivos de legalidad y seguridad con que cuentan los gobernados, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14, y 16 Constitucionales, razón por la cual se abundará en el estudio y análisis de estas disposiciones, en el capítulo cuarto del presente trabajo.

### I.3. OTRAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

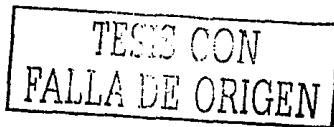
#### I.3.1 LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

La jurisprudencia es la interpretación de la ley que llevan a cabo los tribunales judiciales y administrativos, al resolver las controversias que se someten a su jurisdicción.

El maestro Narciso Sánchez Gómez la ha definido como *un conjunto de principios jurídicos doctrinales contenidos en las decisiones o sentencias dictadas por los tribunales judiciales y administrativos, al resolver controversias que surgen entre particulares o entre éstos y el Estado, llevando como finalidad la claridad, la justicia, la honestidad y la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho, subsanando omisiones, incongruencias, imprecisiones y lagunas de la ley.*<sup>17</sup>

Luis Humberto Delgadillo afirma que *la jurisprudencia constituye la interpretación que de manera habitual y reiterativa hacen los órganos jurisdiccionales, en el ejercicio de la*

<sup>17</sup> Sánchez Gómez Narciso, Ob. Cit., pág. 115.



*función jurisdiccional, de los preceptos legales y reglamentarios, en los asuntos que les son sometidos a su consideración.*<sup>38</sup>

Por nuestra parte, consideramos que la jurisprudencia es la interpretación que de las normas hacen los órganos facultados para tal efecto, cuyo objeto primordial es esclarecer situaciones oscuras o dudosas en un precepto legal, a fin de lograr una justa aplicación del Derecho.

En nuestro país, la jurisprudencia es una fuente fecunda del Derecho, Administrativo, pues con el uso que de ella se hace, se ha logrado un perfeccionamiento en la aplicación de las normas jurídicas que regulan las actividades de la Administración Pública, en sus tres ámbitos: Federal, Estatal y Municipal.

El fundamento constitucional de esta fuente del Derecho, lo encontramos en el artículo 94, párrafo séptimo que señala:

*... La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes, reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación...*

Por otra parte, de acuerdo con los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia es creada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y es obligatoria para los Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del fuero común de las entidades federativas, Tribunales Administrativos Federales y Locales, y Tribunales del Trabajo. También es creada por los Tribunales Colegiados de Circuito y es obligatoria para los mismos tribunales, así como para los Juzgados de Distrito, Tribunales Judiciales del Fuero Común y Tribunales Administrativos y del Trabajo.

<sup>38</sup> Delgadillo G. Luis Humberto, y Manuel Lucero E. Ob. Cit., pág. 85.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

De acuerdo con la doctrina, la jurisprudencia puede ser integradora o interpretativa.

En ese sentido, existe una gran controversia entre tratadistas que consideran que la jurisprudencia es una fuente formal directa del Derecho, pues a través de ella se crean nuevas normas que son de aplicación obligatoria, es decir, consideran que es una forma de creación del Derecho, - jurisprudencia integradora -; y los que la consideran una fuente material e indirecta, en virtud de que se trata de la interpretación de las normas ya existentes, que definen su contenido y alcance, pero que por su naturaleza no crean una nueva norma, - jurisprudencia interpretativa -.

Nosotros compartimos la segunda opinión, pues aunque la jurisprudencia materialmente goza de los atributos de las normas en tanto que es general, abstracta, impersonal y obligatoria, si consideramos que es creadora de nuevas normas, resultaría vago el proceso de creación de leyes que prevé la Constitución Política en su artículo 72.

Ahora bien de acuerdo con el Derecho Positivo Mexicano, la jurisprudencia únicamente puede ser de carácter interpretativo, pues así lo establece el séptimo párrafo del artículo 94, de nuestra Carta Fundamental, sin embargo en la práctica, el Poder Judicial de la Federación se excede de la facultad que para la interpretación de las leyes le ha sido conferido por la propia Constitución.

Por otra parte, consideramos necesario realizar un somero análisis de la jurisprudencia que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que el tema a estudio en el presente trabajo, forma parte del Derecho Administrativo.

Así, tenemos que el órgano jurisdiccional mencionado, está facultado para emitir jurisprudencia, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 259, del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, antes de entrar al estudio del proceso de creación de jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario dejar claro que dicho Tribunal se conforma de una Sala Superior y de Salas Regionales.

La Sala Superior a su vez se integra de once magistrados, de los cuales uno de ellos es elegido como Presidente del Tribunal. Además, dicha Sala funciona en Pleno y en dos Secciones. El Pleno se compone con los magistrados integrantes de la Sala Superior, y con el Presidente de dicho Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

Por otra parte, las secciones de la Sala Superior se conforman por cinco magistrados. En cada sección se elegirá a un presidente. Cabe mencionar que el Presidente del Tribunal no podrá integrar secciones, lo anterior con fundamento en el artículo 17, de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

Para fijar jurisprudencia el artículo 260, del Código Tributario Federal establece que el Pleno de la Sala Superior deberá aprobar tres precedentes ininterrumpidos en el mismo sentido, sin uno en contrario.

También constituirán jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que resuelvan las controversias de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del mismo Tribunal.

Finalmente, otra forma fijar jurisprudencia en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es por alguna sección de la Sala Superior, siempre y cuando se aprueben cinco precedentes que no sean interrumpidos por uno en contra.

Las Salas que conforman el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están obligadas a acatar la jurisprudencia que este emite, siempre y cuando no vaya en contravención de la jurisprudencia creada por el Poder Judicial de la Federación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior pone de manifiesto que la jurisprudencia emitida por el multicitado órgano de justicia federal, al ser de observancia obligatoria únicamente para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, únicamente se traduce en diversos criterios cuyo objeto primordial es el de crear una conciencia jurídica sobre determinados casos concretos tanto al juzgador como a las partes que intervienen en un juicio contencioso administrativo.

### I.3.2 LA COSTUMBRE EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Podemos definir a la costumbre, en términos generales, como la realización de actos de la misma especie, realizados en forma reiterada dentro de una sociedad.

Ahora bien, jurídicamente la costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como obligatorio; es decir, es el derecho nacido consuetudinariamente.

El maestro Narciso Sánchez Gómez define la costumbre jurídica como *aquella conducta social cuya falta de observancia produce la aplicación de una sanción determinada, prescrita por una norma anteriormente establecida, o estipulada por un tribunal.*<sup>39</sup>

La costumbre, para ser considerada como tal, debe contener los siguientes elementos:

- a) Un elemento material u objetivo, que consiste en la repetición o práctica constante del acto o de la omisión.
- b) Un elemento psíquico o subjetivo, consistente en la convicción de su obligatoriedad jurídica; o sea, que el comportamiento observado sea impuesto como una norma jurídica.

<sup>39</sup> Sánchez Gómez Narciso, Ob. Cit., pág. 121.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para que la costumbre sea fuente de Derecho, es necesario que la ley la reconozca; sin embargo, no debemos olvidar que la costumbre resulta un sustento importante para la creación de normas escritas.

En el Derecho Administrativo se establecen ciertas prácticas o precedentes administrativos que muchas veces son el punto de partida para elaborar la ley o un reglamento, y en ocasiones es oportuno destacar que numerosas leyes administrativas como las agrarias, de aguas nacionales, de terrenos baldíos, de mercados públicos y centrales de abastos, de aportaciones de mejoras en el rubro fiscal, entre otras, son el producto de las costumbres de los pueblos.<sup>40</sup>

El maestro Serra Rojas afirma que ante la supremacía de la ley, el campo en que la costumbre puede manifestarse es muy reducido, sólo es jurídicamente obligatoria, cuando la ley le otorga tal carácter, no es por ende, una fuente inmediata, sino mediata o supletoria del orden positivo.

El Código Civil en materia común para el Distrito Federal, y en materia Federal para toda la República, establece en su artículo 10, que contra la observancia de la ley, no puede alegarse desuso, costumbre, o práctica en contrario; restringiendo ampliamente la validez de la costumbre en nuestro sistema jurídico.

Es importante mencionar que la costumbre será creadora de situaciones jurídicas concretas cuando la propia ley así lo determine.

En otras palabras, la costumbre suplirá a la norma jurídica siempre y cuando el ordenamiento legal de la materia así lo establezca en forma expresa.

<sup>40</sup> Sánchez Gómez Narciso, Ob. Cit., pág. 123.



#### I.3.4 LA DOCTRINA JURÍDICA EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Llámanse doctrina jurídica en materia administrativa al criterio u opinión sustentada por los estudiosos de esta rama del Derecho.

También podemos definirla como el *conjunto de ideas, opiniones, principios, teorías y criterios personales de los distintos tratadistas del Derecho Administrativo.*<sup>11</sup>

La doctrina, no constituye una fuente directa ni obligatoria del Derecho Administrativo, sin embargo, es fundamental para la evolución de éste, pues contribuye al convencimiento de los jueces en el estudio de determinadas instituciones de la Administración Pública, y sobre el sentido de la Legislación Administrativa.

En esa virtud, debemos considerar a la doctrina como un importante auxiliar en la resolución de los problemas de la Administración Pública, pues gracias a ella, se ha logrado una evolución y transformación de las instituciones que rigen a la Administración Pública.

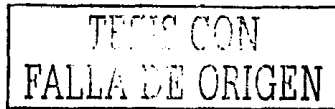
#### I.3.5 LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Los principios generales del Derecho son verdades jurídicas, dogmas sobre las que se encuentra sustentada la ciencia del Derecho.

En otras palabras, son el conjunto de ideas fundamentales, sobre las que se ha establecido un orden legal, en un lugar y tiempo determinados, y a los que se les ha dado el carácter de dogmas, de verdades indiscutibles, los cuales han servido de base para la evolución y transformación del Derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación les ha dado las siguientes características: dogmáticas e indiscutibles, atemporales, y universales.

<sup>11</sup> Sánchez Gómez Narciso, Ob. Cit.,, pág. 119.





En efecto, son dogmáticas e indiscutibles en tanto que las ha considerado como verdades absolutas sobre las que no se permite cuestionamiento alguno.

Atemporales, pues su vigencia no se limita al paso del tiempo, es decir, siempre son vigentes.

Universales, pues son reconocidos y obedecidos en todos los sistemas de Derecho.

El artículo 14 Constitucional los ha reconocido expresamente como fuentes de Derecho en los siguientes términos:

*... En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho... .*

Los principios generales de Derecho cobran gran importancia en el ámbito del Derecho Administrativo, ya que dada la naturaleza jurídica de esta rama del Derecho, resultan indispensables para un mejor funcionamiento y aplicación de la ley por los órganos encargados del manejo de la Administración Pública.

Ello es así, pues debido a que el Derecho Administrativo es cambiante, requiere de bases sólidas que le permitan lograr la evolución que exige la sociedad y el paso del tiempo, sin perder la esencia y objeto que le dieron surgimiento.

A lo largo de este capítulo hemos realizado un extenso estudio de las fuentes que dan origen al Derecho Administrativo; sin embargo, consideramos importante dejar puntualizado que hemos partido del estudio de las fuentes del Derecho Administrativo, en virtud de que éste constituye el tronco que ha dado surgimiento a otra rama del Derecho que tiene por objeto la ordenación jurídica de la actividad financiera del Estado, y que constituye una manifestación de la actividad administrativa profundamente diferenciada de las demás: el Derecho Financiero.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, el Derecho Financiero, ha sido definido como el *conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado, o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores, o acreedores del Estado.*<sup>42</sup>

Del concepto transcrito podemos advertir que dentro de los tres momentos que estudia el Derecho Financiero, encontramos uno que específicamente atiende al establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, que lleva a cabo el Estado para el cumplimiento de los fines y cometidos para los que ha sido creado.

Es en este momento de la actividad financiera cuando surge otra rama autónoma del Derecho: el Derecho Tributario o Fiscal, que ha sido definido *como el conjunto de normas jurídicas referente al establecimiento de los tributos.*<sup>43</sup>

En otras palabras, es el conjunto de normas que regulan la actividad de la Administración Pública que se encarga de la determinación, recaudación y de la tutela de los tributos.

Así, el Derecho Tributario se transforma en una rama autónoma del Derecho Financiero en virtud de que cuenta con sus propios principios, y las normas que lo constituyen se aplican en un ámbito de la realidad perfectamente bien determinado.

<sup>42</sup> Garza, Sergio Francisco De La. *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, 1999, pág. 17.

<sup>43</sup> Idem, pág. 26.



En esa tesitura podemos concluir que el Derecho Administrativo es el género, el tronco sobre el cual descansan tanto el Derecho Financiero, y el Derecho Tributario, éste último como rama autónoma del mencionado en segundo lugar.

El Derecho Tributario como rama autónoma del Financiero, es el encargado de estudiar una parte fundamental de la actividad financiera del Estado, y por ende de la administración pública: el establecimiento de tributos y la obtención de recursos.

Por ello, si nuestro tema a estudio lo son las resoluciones misceláneas fiscales en el Sistema Jurídico Mexicano, las cuales se encuentran inmersas en el Derecho Fiscal o Tributario, era fundamental partir del estudio de las fuentes del Derecho Administrativo, en tanto que constituyen la base sobre la que han surgido tanto el Derecho Financiero, como el Tributario.

En conclusión, debemos entender que las fuentes que dan origen al Derecho Administrativo, lo dan también a las otras ramas de Derecho Público a que hemos hecho referencia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO II.- EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Para definir lo que es el acto administrativo, tenemos que precisar qué es el acto jurídico.

Desde el punto de vista civil, se acepta que el acto jurídico es una manifestación exterior de voluntad unilateral o bilateral, para provocar o producir consecuencias jurídicas, como son crear, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, con la manifiesta intención de que se produzcan esos efectos jurídicos.

Es por ello, que dentro de la Teoría General del Acto Jurídico entran el hecho jurídico y el acto jurídico.

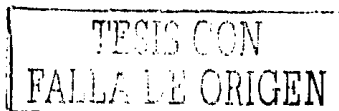
Hecho jurídico es el acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el Derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias jurídicas.

Como ejemplos del hecho jurídico tenemos al aluvión, la mutación del cause, el nacimiento y la muerte.

Los actos jurídicos en cambio, son declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos; es decir, las que crean, modifican o extinguen derechos u obligaciones.

Ahora bien, sabemos que la administración pública implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos para la realización de los fines del Estado. Este ejercicio de atribuciones se lleva a cabo mediante actos y hechos jurídicos, y pueden exteriorizarse a través de actos y hechos no jurídicos.

En líneas anteriores hemos dado una somera definición de los que son los actos jurídicos y los hechos jurídicos; ahora daremos un concepto de lo que significan los actos y hechos no jurídicos.



Actos no jurídicos son aquellas declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos respecto de un sujeto de derecho.

Los hechos no jurídicos consisten en operaciones técnicas o materiales que no producen consecuencias de derechos.

Por otra parte, resulta necesario dejar puntualizado que en la Administración Pública encontramos bien definidas dos actividades: una externa y otra interna.

Respecto de la primera debe señalarse que está sometida a las normas y principios del Derecho Administrativo, en cuanto incide en la esfera jurídica de terceros, siendo por tanto necesario que los funcionarios emisores de los actos respeten estrictamente el principio de legalidad.

Es decir, la actividad administrativa externa es aquella que incide en la esfera jurídica de terceros, estableciéndose, por virtud de ella, una relación jurídica entre el Estado por una parte, y una o varias personas, por la otra. En esa vinculación se persigue siempre el cumplimiento de los intereses públicos.

Los actos internos son aquellos que se efectúan y tienen eficacia dentro de la propia administración, y que, por consecuencia, normalmente no producen efectos jurídicos en los particulares. Estos actos se caracterizan porque no se apoyan en disposiciones legales reglamentarias, pues son de carácter discrecional, habida cuenta de que responden a necesidades y circunstancias muy diversas que se van presentado en la práctica administrativa, y que muchas veces, no es posible prever.

## II.1 EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

Miguel Acosta Romero lo ha definido como *la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite,*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*declara o extingue derecho u obligaciones, es generalmente ejecutivo, y se propone satisfacer el interés general.*<sup>42</sup>

Andrés Serra Rojas define el acto administrativo como *un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconocer, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.*<sup>43</sup>

Este autor señala que el acto administrativo es un acto jurídico de Derecho público, que emana de la administración pública, y que se encuentra necesariamente sometido al Derecho Administrativo, razón por la cual debe excluirse de los actos emanados de los órganos legislativos o judiciales.

Manuel María Diez define el acto administrativo como *una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la Administración activa, en ejercicio de la potestad administrativa.*<sup>44</sup>

Si realizamos un análisis de los conceptos anteriormente transcritos, nos daremos cuenta de que la mayoría de los autores coinciden en las características que utilizan para definir el acto administrativo, esto es, señalan que es una manifestación unilateral externa de la voluntad, emitida por un órgano de la administración pública conforme al ordenamiento jurídicos que regula su actividad, que tiene el carácter de ejecutiva en virtud del interés público que persigue y tiene como finalidad primordial e inmediata producir situaciones jurídicas concretas.

Por nuestra parte, podemos definir el acto administrativo como un acto jurídico de Derecho Público, que consiste básicamente en una declaración unilateral de la voluntad externa, concreta y ejecutiva, que emana de la Administración Pública, en el

<sup>42</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, 1990, pág. 624

<sup>43</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 238.

<sup>44</sup> María Diez Manuel, *El acto Administrativo*, Tipográfica Editorial, Argentina Buenos Aires, 1956, pág. 73.

ejercicio de su potestad administrativa, el cual necesariamente crea, reconoce, modifica, transmite o extingue situaciones jurídicas concretas, con el objeto de obtener una satisfacción del interés general.

También podemos decir que para que un acto deba considerarse como administrativo, no basta que lo realice alguno de los órganos administrativos, en cuyo caso sólo sería formalmente acto administrativo, sino que contenga los elementos materiales que determinen su naturaleza como tal.

Lo anterior debido a que en muchas ocasiones los órganos encargados de llevar a cabo la función administrativa del Estado, realizan actos que no precisamente producen consecuencias de derecho.

En ese sentido, la doctrina ha distinguido los actos administrativos de los actos de la administración, pues establece que los primeros crean una situación jurídica concreta; en cambio los segundos, no producen efectos con relación a terceros.

## II.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo requiere para su validez y eficacia, una serie de elementos esenciales que la doctrina ha clasificado como elementos subjetivos, elementos objetivos y elementos formales.

### ELEMENTOS SUBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Como elementos subjetivos tenemos los siguientes: Administración Pública, Órganos, Competencia, e Investidura legítima del titular del órgano emisor del acto administrativo.

Administración Pública.- Será un órgano de la Administración Pública que en ejercicio de la función administrativa, externe de manera unilateral la voluntad estatal, produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tal manifestación deberá de realizarla conforme al marco de su competencia, requisito esencial para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos.

En otras palabras, un acto administrativo para poder nacer a la vida jurídica, necesita primeramente la existencia de un órgano perteneciente a la Administración Pública, que esté dotado de una potestad administrativa que lo faculte a emitir actos de esta naturaleza, y que además la ley le otorgue la competencia para hacerlo.

En este sentido, la doctrina ha denominado al órgano emisor del acto administrativo, sujeto activo de la relación jurídico administrativa; y al particular al que va dirigido dicho acto, lo ha llamado sujeto pasivo.

Acosta Romero señala que *los sujetos pasivos son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.*<sup>45</sup>

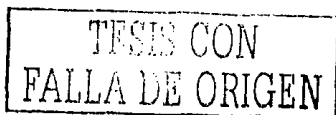
La Competencia.- Es la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico.

Gabino Fraga señala al respecto que la competencia *constituye la medida de las facultades que corresponde a cada uno de los órganos de la Administración.*<sup>46</sup>

Ahora bien, la competencia siempre debe ser otorgada por un Acto Legislativo, - ya sea emitido por el Congreso mediante una ley, o bien por el Ejecutivo, mediante el reglamento -; sin embargo en la práctica administrativa hay casos en que ésta se otorga por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo.

<sup>45</sup> Acosta Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso*, 6ª edición, Porrúa, México, 19986, pág. 418.

<sup>46</sup> Fraga Magaña Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 1984, pág. 267.





## ELEMENTOS OBJETIVOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

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

El Objeto.- El objeto es la materia o contenido del acto, es la declaración de voluntad, deseo, conocimiento o juicio en que el acto consiste.

En otras palabras, es aquello sobre lo que incide la declaración administrativa, esto es, el objeto, conducta o hecho sobre lo que va a versar la emisión del acto administrativo, y siempre es con miras a satisfacer el interés de la colectividad.

El objeto se identifica como la materia o contenido del acto, el cual puede ser directo o indirecto.

Es directo cuando el objeto consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo, y en la materia en la que tiene competencia.

Por otra parte, el objeto indirecto o mediato consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

La mayoría de los autores coinciden en señalar que el objeto debe contener los siguientes elementos:

a) Debe ser lícito, es decir que la materia o contenido sobre lo que deba versar la actuación de la administración, sea siempre conforme a lo que establece la ley, y de ninguna manera ir en contravención a lo establecido por ella, pues esto nos lleva a un acto viciado.

A mayor abundamiento, licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto.

b) Debe ser jurídicamente posible y determinado o determinable; es decir que el contenido a que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo con la ley, y que sea posible su realización, además de expresarse de manera clara y precisa a fin de que el gobernado a quien va dirigido dicha acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.

El Motivo.- El motivo, está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto; es decir, son todas aquellas causas que dan origen al acto, por ello, este elemento es de suma importancia, pues a partir de él surge el acto administrativo.

Íntimamente ligado con el concepto del motivo se encuentra el de la motivación, que de acuerdo al maestro Gabino Fraga, debemos diferenciar entre sí, en virtud de que la motivación viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo que lo llevó a la emisión del acto, y al relacionarlo con la ley aplicable.

Tanto el motivo como la motivación son figuras de verdadera trascendencia en la relación jurídico-administrativa que se da entre los particulares y los órganos de la Administración Pública, pues constituyen garantías de seguridad personal y real para los gobernados, que la ley exige cuando un acto les agravia en su esfera jurídica.

El fin.- El fin es el propósito que el órgano de la Administración Pública persigue con la emisión del acto, esto es, el para qué de dicha emisión, que como ha quedado señalado en párrafos anteriores, el fin que persigue el Estado con la emisión de actos administrativos, es siempre la de alcanzar el bienestar del interés público.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, cabe mencionar que aun cuando el objeto sea lícito, y el fin vaya encaminado a obtener un bienestar para el interés general, no debemos olvidar que el acto administrativo siempre estará supeditado al Derecho Administrativo, y por ningún motivo el órgano emisor del mismo puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe sujetarse y acatar los procedimientos que para la emisión de dicho acto, prevé la ley.

#### ELEMENTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien, como elementos formales del acto administrativo, o también llamados elementos de expresión externa del acto, tenemos los siguientes: la forma de declaración, la notificación, y el procedimiento.

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

Deben distinguirse la forma y formalidad del acto administrativo. La formalidad del acto administrativo, consiste en los requisitos legales para que éste se manifieste; en cambio, la forma, que está inmersa en la formalidad, se refiere estrictamente al modo como debe manifestarse la voluntad administrativa que origina el acto.

En cuanto al procedimiento podemos decir que constituye un aspecto de suma importancia para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con relación al respeto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por lo establecido en la ley, dará lugar a la ilicitud del acto.

Respecto a la instrumentación o exteriorización del acto administrativo, la regla general es que sea de manera expresa y por escrito, aunque existen casos en los que se da dicha exteriorización en forma verbal, en forma tácita o presunta; o bien mediante signos o señales.

La forma tácita se presenta en aquellos supuestos que por vía de interpretación se permita deducir el sentido de la voluntad administrativa, y éstos se clasifican en:

- a) Tácitos
- b) Manifestación tácita de la voluntad.

Son actos tácitos aquellos que como consecuencia de la emisión de un acto expreso, surjan efectos jurídicos que presuponen la existencia de otro acto.

Se entiende por manifestación tácita de la voluntad el acto implícitamente derivado del comportamiento material de la administración, en donde dicho comportamiento debe necesariamente ser unívoco y concluyente, de hechos y acciones de la administración, que sin tener por objetivo manifestar la voluntad, la presuponen.

Existen en consecuencia hechos y acciones por medio de los cuales la voluntad se manifiesta a pesar de no haberla declarado.

Los actos presuntos son aquellos en los que el ordenamiento jurídico le asigna un efecto determinado a la conducta administrativa. En ellos no existe ni una declaración de voluntad, ni una conducta a la que racionalmente y en vía de interpretación tenga que dársele algún efecto, sino que se trata de una presunción legal que determina la existencia de un acto administrativo. El ejemplo más claro lo encontramos en el silencio administrativo.

Sin embargo, aun y cuando la forma del acto administrativo puede ser tácita, presunta, oral o escrita, normalmente requiere que satisfaga ciertos requisitos cuando el acto implique privación o afectación de un derecho o imposición de una obligación.

Lo anterior es así, pues de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento; lo que significa que el acto que trasciende a la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

esfera jurídica de los gobernados debe consignar por escrito el motivo que lo ha provocado, además de establecer el derecho con el que procede.

Así, en el desarrollo del procedimiento de actos de esta naturaleza, las leyes prevén el cumplimiento de ciertas formalidades, las cuales culminan con el acto definitivo, que es la decisión administrativa o acto administrativo. En tales casos se exigen determinadas formalidades, entre las que encontramos la forma escrita.

En ese sentido cabe aclarar que la actuación de la Administración Pública es eminentemente formalista, y solemne, y más aun cuando se trata de actos realizados por órganos que afectan o lesionan la esfera de los particulares, por ello, aun cuando existen actos administrativos que se manifiestan de manera verbal, tácita, o presunta, la forma escrita implica una seguridad jurídica a los gobernados, en contra de posibles conductas arbitrarias, y violaciones Constitucionales por parte de órganos que los emiten.

Dentro de la exteriorización o instrumentación del acto administrativo, encontramos también la publicidad con que éste se puede dar a conocer a los interesados.

Los medios de publicidad del acto administrativo consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, no produce efecto jurídico alguno, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su eficacia.

La publicidad puede darse mediante la publicación y la notificación. La primera se refiere a que el acto debe hacerse del conocimiento de los gobernados mediante inserción en el Diario Oficial de la Federación, o mediante las Gacetas de los Estados.

La notificación, por su parte, consiste en dar conocer en forma específica al gobernado un acto dirigido a él en forma particular.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Entre las formas de notificación de los actos administrativos, encontramos la notificación personal, el correo certificado con acuse de recibo, el correo ordinario, por telegrama, por estrados y, en su caso, por edictos.

Actualmente las autoridades han puesto en práctica medios electrónicos de alta tecnología como el correo electrónico, para dar a conocer a los particulares determinados actos administrativos.

### II.3 LOS REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Diversos tratadistas han intentado determinar cual es la diferencia entre elementos y requisitos del acto administrativo sin conseguirlo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 3º, establece de manera conjunta los elementos y requisitos del acto administrativo, en los siguientes términos:

*Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

*I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*

*II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*

*III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

*IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*

*V. Estar fundado y motivado;*

*VI. (DEROGADA, D.O. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)*

*VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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

*IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

*X. Mencionar el órgano del cual emana;*

*XI. (DEROGADA, D.O. 24 DE DICIEMBRE DE 1996)*

*XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*

*XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

*XIV. Tratándose de actos administrativos (sic) deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

*XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

*XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

Del análisis al artículo transcrito se puede observar que prevé de manera conjunta los elementos y los requisitos que debe contener un acto administrativo, lo que ha suscitado una serie de confusiones al respecto, ya que no precisa ni distingue a unos de otros.

La problemática de diferenciar los elementos de los requisitos ha surgido incluso a niveles de Derecho Comparado, pues diversos tratadistas nacionales y extranjeros han escrito con relación a ello, sin encontrar plenamente una solución al respecto.

Por ejemplo existen autores que distinguen los elementos de los requisitos, de acuerdo con los momentos en que se desarrolla el acto administrativo: existencia, validez y eficacia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es decir, consideran que los elementos corresponden a la existencia y, por ende, a la perfección del acto; y que los requisitos son aquellos que inciden sobre la validez y eficacia del acto.

Por lo tanto, si partimos de esta idea, tenemos que serán elementos del acto administrativo: el agente público, la voluntad y el contenido; y requisitos de validez del mismo: la competencia del funcionario, la licitud y posibilidad del objeto, la legalidad de la forma, la licitud del motivo y la satisfacción del interés público.

Como circunstancias que inciden en la eficacia del acto tenemos las siguientes: la notificación y la publicidad.

En conclusión, de acuerdo con este punto de vista, los requisitos del acto son los siguientes: competencia, causa, objeto, procedimiento, motivo, fin, forma y publicidad.

Otros tratadistas en cambio, dan un enfoque distinto a la diferencia entre elementos y requisitos del acto administrativo, pues consideran que por requisito debemos entender la condición necesaria para que algo exista, y por elemento cada uno de los componentes de lo ya existente.

En otras palabras, establecen que son requisitos el órgano, la competencia, la causa, la finalidad, el procedimiento, la voluntad y la notificación; y como elementos señala los siguientes: el objeto, el contenido y la forma.

La doctrina mexicana únicamente hace referencia a los elementos que constituyen el acto administrativo; sin embargo, la confusión surge porque es la Ley Federal del Procedimiento Administrativo la que prevé en forma conjunta los elementos y requisitos del acto administrativo, sin aclarar ni establecer la diferencia entre unos y otros.

El maestro Luis Humberto Delgadillo, en su obra Compendio de Derecho Administrativo, establece la diferencia entre estos dos conceptos, atendiendo a los supuestos que enumera el artículo 3º del citado ordenamiento legal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Así, afirma que son requisitos de los actos administrativos que constan por escrito los señalados en las fracciones IV, V, X, XII, XIV, y XV, del artículo 3º, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo antes transcritas.

Dicho autor determina, por exclusión, que serán elementos del acto administrativo, las fracciones restantes del mismo artículo.

Otros autores manifiestan que para distinguir entre elementos y requisitos, además de atender los supuestos previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, necesariamente nos debemos abocar a nuestra Constitución Política, y a las leyes de carácter administrativo, como el Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior, en virtud de que en el artículo 16 de nuestra Carta fundamental, encontramos una serie de requisitos que deben contener los actos que van encaminados a crear consecuencias de derecho, por parte de las autoridades para con los gobernados.

Asimismo, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 38 enumera en forma específica cuáles son los requisitos indispensables que debe contener todo acto administrativo que se vaya a notificar.

Por nuestra parte, si hacemos un análisis lógico y textual de las palabras "elementos", y "requisitos", arribaremos a la conclusión de que los segundos tienen lugar antes que los primeros, pues para que un acto administrativo sea válido, eficaz, y nazca a la vida jurídica, es necesario que reúna determinados presupuestos que lo llevarán a su existencia. En cambio, cuando el acto administrativo ya existe, es decir, ya surgió al mundo jurídico, está inmerso de una serie de componentes que convalidan y sostienen su existencia.

#### II.4 VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

A lo largo de este capítulo hemos resaltado la importancia que tiene la manifestación de la voluntad en el acto administrativo, pues para que éste sea válido y

eficaz, dicha voluntad debe ser legalmente exteriorizada, y no estar viciada por el error, dolo, y la violencia.

Los vicios del acto administrativo son los defectos con que éste se manifiesta en el mundo jurídico, y que lo llevan necesariamente a ver afectada su existencia, ya sea en su validez, o en su eficacia, impidiendo también su subsistencia o su ejecución. Pueden surgir en la Administración Pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario.

La doctrina administrativa ha clasificado los vicios de la voluntad en tres grupos:

- Los vicios del elemento subjetivo.
- Los vicios del elemento objetivo.
- Los vicios del elemento formal.

#### VICIOS DEL ELEMENTO SUBJETIVO.

Los vicios del elemento subjetivo del acto administrativo se refieren a la competencia y a la voluntad.

Existen vicios en la competencia cuando el órgano administrativo del que emana el acto, carece de facultades para manifestarse; es decir, la autoridad que emitió el acto administrativo es incompetente para hacerlo.

La incompetencia puede darse por razón de la materia, del grado, del territorio, de la cuantía o del tiempo, según se presente la irregularidad en alguno de esos aspectos.

Los vicios que afectan la expresión de la voluntad, a su vez pueden ser de dos tipos: subjetivos y objetivos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, la voluntad administrativa se conforma de la combinación de dos elementos: subjetivo y objetivo. Los elementos subjetivos se traducen en la actuación de los individuos encargados de representar al órgano de la Administración Pública que emite el acto; y los objetivos, en el proceso establecido por la propia ley para llevar a cabo su actuación, y la parte intelectual que aportan a la declaración de dicha voluntad.

*Los elementos subjetivos son los que atañen a la voluntad psíquica del funcionario, en cambio, los objetivos son los que inciden sobre el procedimiento en el que se desarrolla la voluntad de la Administración Pública.*<sup>47</sup>

Los vicios que afectan la voluntad psíquica del funcionario son el error, el dolo y la violencia.

El error.- Andrés Serra Rojas define el error como el *hecho de creer verdadero lo que es falso, o falso lo que es verdadero.*<sup>48</sup>

En otras palabras, el error consiste en la existencia de un falso o deformado conocimiento de alguno o de todos los elementos del acto administrativo, que induce al órgano a la formación de su voluntad de manera diferente a como lo hubiera hecho de no existir esa falsa apreciación.

El error implica la disconformidad entre la voluntad interna del funcionario con los elementos del mundo exterior que le servirán de base para la formación del acto.

El dolo.- El dolo, como vicio de la voluntad de la Administración Pública, se presenta cuando existe cualquier artificio, astucia, maquinación o simulación dirigidos a la obtención del acto administrativo en el sentido que quiere el autor de la conducta dolosa.

Por ello no debe existir confusión entre dolo y error, pues como hemos explicado, en el error, el funcionario público cree correcto y verdadero su actuar ante una

<sup>47</sup> Delgadillo Gutierrez Luis Humberto, Manuel Lucero E. Ob. Cit. pág. 288.

<sup>48</sup> Serra Rojas Andrés, Ob. Cit. pág. 268.

determinada situación; en cambio en el dolo, lo fundamental es hacer crear o producir hechos o situaciones de forma intencional, basadas fundamentalmente en el engaño, y puede ser provocado tanto por el funcionario de la Administración Pública, como por el gobernado.

La violencia.- La violencia es la compulsión ejercida sobre una persona para determinarla a celebrar un acto y que vicia su consentimiento.

Sabemos que existe la violencia física o moral. Administrativamente la violencia tiene lugar cuando el titular del órgano de la Administración Pública encargado de realizar determinado acto, lo lleva a cabo mediado por la coacción física o moral que se ha ejercitado en su contra, y no en los términos establecidos por el ordenamiento jurídicamente aplicable.

#### VICIOS DEL ELEMENTO OBJETIVO

Los vicios que recaen al elemento objetivo del acto administrativo, son aquellos que afectan a su objeto, motivo o fin.

Respecto al objeto, en virtud de que éste debe ser lícito, posible y determinado o determinable, el vicio se manifiesta cuando el mismo es ilícito, por estar prohibido por la ley; por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto, por ser impreciso u oscuro, por ser imposible de hecho; e incluso por ser irrazonable, es decir, contradictorio, desproporcionado o absurdo.

Por cuanto hace al motivo del acto administrativo, dado que éste consiste en los hechos previos que dan origen al mismo, vemos viciado un acto cuando los hechos que le dan origen, no se realizaron, o fueron distintos, o se apreciaron en forma distinta.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

También se ve viciado el motivo en el acto administrativo cuando éste es dictado en contravención a las disposiciones establecidas en la ley, o bien, cuando no fueron aplicadas las debidas; es decir, cuando el órgano no acata las normas o formalidades que le exige el orden legal para la emisión de actos de esta naturaleza, o por negligencia o ignorancia, no aplica las normas o procedimientos previamente establecidos para ese efecto.

Es decir, el acto administrativo se verá viciado cuando entre los motivos aducidos y los preceptos que sirven de fundamento al acto, no existe adecuación lógica. A esto llamamos una inadecuada motivación.

Finalmente, el vicio que afecta el fin del acto administrativo lo constituye el desvío de poder, el cual consiste en apartarse del propósito específico que la norma prevé para el mismo.

En otras palabras, se da una afectación al contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, pues el funcionario actúa con un objetivo distinto al señalado en la ley, o bien, actúa con una finalidad personal, ya sea para beneficiarse a sí mismo, o a un tercero.

Esta problemática de desviación de poder puede verse acentuada en las facultades discrecionales, ya que en estos casos la Administración tiene varias posibilidades para actuar y fácilmente se puede producir el incumplimiento de la finalidad legal.

#### VICIOS DEL ELEMENTO FORMAL.

Los vicios en el elemento formal se manifiestan en el procedimiento, en la forma de exteriorización y en la publicidad del acto administrativo.

Para una mejor comprensión de los vicios en el elemento formal del acto administrativo, debemos tener un conocimiento cierto de la diferencia que existe entre la forma y la formalidad en los actos de esta naturaleza.



Las formalidades del procedimiento constituyen aspectos y situaciones que resultan requisitos anteriores al acto; es decir previo a la emisión de un acto administrativo, la autoridad debe seguir una serie de pasos concatenados entre sí que culminarán con la determinación de una situación jurídica concreta encaminada a crear, modificar o extinguir ciertos derechos y obligaciones.

Esto es, si la autoridad omite la realización de las fases exigidas por el procedimiento que le marca expresamente la ley, ello dará lugar a los vicios en el procedimiento.

En cambio, la forma del acto al constituir el medio por el cual se exterioriza la voluntad administrativa, resulta inherente al acto, que al no cumplirse se produce un vicio de forma del acto administrativo.

Hemos mencionado en líneas anteriores que la forma adquiere una gran importancia en el acto administrativo, dado que constituye la manera en cómo se va a dar a conocer a las personas a las que va dirigido.

Por nuestra parte consideramos que debido a los efectos que tiene el acto administrativo para con los gobernados, debe reunir una serie de requisitos mínimos que lo constituyan de legalidad y solemnidad, ello con el fin de proporcionar una seguridad y certeza jurídicas a los particulares. Por ello, aun y cuando hemos hecho referencia a la existencia de actos administrativos tácitos, presuntos u orales, en la mayoría de los casos, la forma escrita es la manera de perfeccionamiento de un acto jurídico, y más aún cuando éste constituye una afectación en la esfera del particular al que va dirigido.

Los requisitos formales deben ser siempre los establecidos en la ley, y no aquellos originados por la práctica o usos administrativos, ya que éstos carecen de toda fuerza jurídica.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los vicios en las formalidades y en la forma del acto administrativo, son de dos tipos: substanciales o relevantes y no substanciales o irrelevantes.

Los primeros son aquellos que influyen en el fondo del asunto, y que de no cumplirse dan lugar a la anulación del acto. En cambio, los segundos no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, y por lo tanto no procede su anulación. Los segundos consisten son aquellos que no tienen una influencia determinante sobre el contenido del acto, y por lo tanto no procede su anulación.<sup>49</sup>

En nuestro país, el artículo 238, del Código Fiscal de la Federación regula como causales de anulación, la omisión de formas y la violación a las formalidades del procedimiento, cuando trasciendan al fondo del asunto, y afecten la esfera jurídica del gobernado.

## II.5 LAS FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Hemos dejado claro que el Estado, como ente jurídico que es, lleva a cabo una diversidad de actos de naturaleza legal y material tendientes a la conservación y afirmación de su existencia, y al logro de los fines que le corresponden por propia naturaleza y por disposición de la ley, los que al final de cuentas deben perseguir el bienestar público.

Ello lo realiza mediante diversas funciones, como lo son, la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

El Estado debe llevar a cabo tales funciones siempre supeditado a un orden jurídico; es decir, los órganos encargados de ejercer la función estatal, no pueden actuar en forma arbitraria, sino por el contrario, deben hacerlo siempre apegados a una norma jurídica que les otorgue las facultades necesarias para ejecutar las tareas que les han sido encomendadas, y sólo así nos encontraremos en un Estado de Derecho. Lo anterior

<sup>49</sup> Delgado Gutiérrez Luis Humberto, y Manuel Lucero E. Ob. Cit. pág. 292.

nos lleva a concluir que los actos de autoridad que afecten la esfera de los gobernados, deben estar apoyados en una norma jurídica, pues a las autoridades no les es aplicable el principio de que *lo no prohibido, se entiende como permitido*.

Sin embargo, existen actos que son a discreción de los órganos del Estado; estos actos se encuentran justificados por la propia Carta Fundamental, a través de lo que la doctrina ha llamado facultades discrecionales.

En términos generales, el acto discrecional consiste en la facultad que la ley confiere a los órganos estatales, para determinar su actuación, dándoles un marco de libertad para tomar ciertas decisiones, teniendo como límite la propia ley.

El acto discrecional se da no sólo en la rama administrativa, sino también en la jurisdiccional y la legislativa, nosotros nos abocaremos al estudio de la primera.

Por nuestra parte, consideramos que la facultad discrecional en el ámbito administrativo, es la libertad que se le otorga al órgano de la Administración Pública, para actuar en la forma en que lo considere conveniente, en una situación específicamente determinada, con los límites que para el ejercicio de dicha facultad le ha establecido la propia ley.

De la anterior definición se desprenden los siguientes elementos:

- Dicha facultad debe estar expresamente otorgada en la ley.
- Será la Ley la que le establecerá los límites al órgano encargado de ejercitar dicha facultad.
- El objeto de la facultad discrecional es proporcionar al funcionario encargado de ejercerla, la posibilidad de decidir su forma de actuar, en una situación determinada, siempre encaminada a la satisfacción del interés público.

La finalidad de la facultad discrecional puede ser mediata o inmediata.

TESIS CON  
FALLA LE ORIGEN



El fin mediato que se persigue con dicha facultad, es invariablemente el de cumplir con el interés general, aunado con la actividad concreta que realiza el Estado, a través del órgano que la ejercita.

El fin inmediato va encaminado a la satisfacción concreta y definida de la actividad pública, dicho en otras palabras, significa el alcanzar el bien de la colectividad, materializándolo en casos o situaciones concretas. Por ejemplo, en la imposición de una multa, el fin inmediato consiste en castigar alguna conducta por infracciones a la ley, y el fin mediato, consistirá en velar por la seguridad social o el bienestar público.

El acto administrativo que se emita en uso de una facultad discrecional, debe al igual que cualquier otro acto, respetar las garantías individuales o derechos humanos que la Constitución Política regula en su parte dogmática. En efecto, los actos de autoridad, y aun los actos que emita en función de una facultad discrecional, tienen como límite la propia ley, y la Constitución.

Así, todo acto que signifique un acto de molestia para los particulares, debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional, esto es, debe estar debidamente fundado y motivado.

Cuando el servidor público actúa de manera incorrecta al ejercer facultades discrecionales, cae en la arbitrariedad. A este ejercicio arbitrario lo conocemos como desvío de poder; es decir, el uso exorbitante de las facultades que la ley otorga, al no ponderar adecuadamente los factores que determinan el origen y la finalidad de la actuación.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido jurisprudencia en los siguientes términos:

*FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.<sup>50</sup>*

La doctrina ha clasificado a facultad discrecional en facultad discrecional libre, obligatoria, y técnica.

La facultad discrecional libre consiste en que el órgano puede o no realizar la actividad que le está permitiendo la ley, es decir, existe una total libertad para actuar o no y también para determinar el sentido y alcance de la declaración unilateral de voluntad. Este tipo de facultades y los actos derivados de su ejercicio son llamados discrecionales absolutos y totales.

La facultad discrecional obligatoria consiste en que el funcionario o empleado público, por cuenta del órgano competente, tiene que actuar en uno u otro sentidos, pero dentro de los límites que le establece la ley. En otras palabras, este tipo de facultad discrecional implica la necesidad por parte de la autoridad, de emitir un acto dentro los límites establecidos en ley, por ejemplo, en la imposición de multas, la autoridad se ve obligada a sancionar la conducta que infrinja una norma jurídica determinada, pero debe respetar los mínimos y máximos que la propia ley prevé.

La facultad discrecional técnica consiste en la posibilidad que tienen los órganos que componen la Administración Pública, para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas. Muchos autores difieren de este tipo de clasificación, al considerar que propiamente no constituye una facultad discrecional, en tanto que se trata de un problema meramente operacional, que nada tiene que ver con los derechos o intereses legítimos de los gobernados.

<sup>50</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VIII, pág. 56*



## LOS LÍMITES DE LA FACULTAD DISCRECIONAL.

Existen ciertos límites jurídicos a las facultades discrecionales, pues en ningún momento se puede pensar que la actividad administrativa pueda estar fuera o por encima del orden jurídico.

Las limitaciones a esta facultad son por lo general elásticas, vagas, imprecisas, y necesariamente requieren de una investigación de hecho en el caso concreto, a fin de determinar su trasgresión, entre ellos encontramos los siguientes:

**Razonabilidad.-** La decisión discrecional del funcionario será ilegítima, a pesar de no transgredir ninguna norma concreta y expresa, si es irracional; es decir, cuando no dé los fundamentos de hecho o de derecho que la sustentan, o no tome en cuenta los hechos acreditados en el expediente, o se funde en hechos o pruebas inexistentes, o bien, no guarde una proporción adecuada entre los medios que emplea y el fin que la ley desea lograr, o sea, que se trate de una medida desproporcionada, excesiva, en relación a lo que se quiere lograr.

**Proporcionalidad.-** Consiste básicamente en que las medidas que el acto involucre, deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad misma del acto.

Es decir, debe existir una proporcionalidad entre el fin de la ley y el fin del acto; el fin de la ley y los medios que el acto elige para cumplirla; las circunstancias de hecho que dan causa al acto, y las medidas o el fin que el acto tiene.<sup>51</sup>

**Desviación de poder.-** La desviación del poder ha sido considerada como límite a la discrecionalidad administrativa, de directa base constitucional y racional, pues si la ley da una atribución determinada a un funcionario, sólo cabe admitir que se la dio para que cumpla con la propia finalidad legal, y no con una finalidad distinta, cualquiera que sea

<sup>51</sup> Gordillo Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, I. E. A. L. Págs. 33-37.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

su naturaleza. La realización del acto con fines propios, personales, constituyen una trasgresión a los límites de la discrecionalidad, y un vicio en el acto administrativo.

La desviación de poder, a diferencia de la razonabilidad, presenta la dificultad probatoria de que por tratarse de intenciones subjetivas del funcionario, es necesario encontrar pruebas indiciarias o elementos probatorios circunstanciales para poder acreditar que la finalidad desviada realmente existió.<sup>52</sup>

#### FACULTADES REGLADAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Las facultades de un órgano administrativo serán regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta que el administrador debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto.

Dicho en otras palabras, hay facultad reglada cuando una norma jurídica establece la forma en que el funcionario de la Administración Pública debe actuar en un caso concreto, no tendiendo otro camino más que el de obedecer a la ley y prescindir de su apreciación personal sobre la ejecución del acto.

La norma jurídica que establece la forma de actuar de un funcionario en la facultad reglada, determina generalmente los siguientes aspectos:

La Competencia.- La ley siempre prevé en forma expresa o razonablemente implícita la competencia que tienen los órganos administrativos para actuar; asimismo establece el procedimiento y la forma en que deben manifestar su voluntad.

La Forma.- La propia ley determina la forma del acto, es decir, si este debe ser por escrito, o de forma distinta.

El procedimiento.- EL procedimiento previo a la emanación del acto se halla reglado en diversos aspectos, a los que el administrador se ve obligado a cumplir, como

<sup>52</sup> Gordillo Agustín, Ob. Cit. pág. 32.

por ejemplo, el permitir a los gobernados el derecho de ser oído, de ofrecer y producir pruebas.

El objeto.- Una cuarta regulación directa de la actividad administrativa se encuentra en relación al objeto del acto; la ley establece que el objeto del acto debe ser cierto y física y jurídicamente posible.

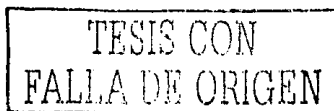
Decimos pues que estaremos frente a una facultad reglada cuando la ley expresamente o implícitamente determina la forma de actuar de la Administración Pública, tomando en cuenta los elementos anteriormente descritos.

Sin embargo, estaremos también en presencia de la facultad reglada, cuando la ley aunque no reglamente la forma en que la Administración pueda actuar frente a los particulares, sí establezca las condiciones bajo las cuales los administrados no pueden ser molestados por la administración, pues su conducta no es libre, sino que se ve constreñida a respetar y actuar conforme a las reglas previamente establecidas.

Se comprenden aquí todos los casos en que la ley reglamenta no ya el derecho subjetivo de la Administración Pública para actuar sobre los particulares, sino el derecho subjetivo de los particulares a que nadie interfiera con sus actividades.

Finalmente, la doctrina ha señalado que tanto la figura de la discrecionalidad, como la de la facultad reglada, no se dan en forma absoluta, en un acto administrativo.

Establecen que de ninguna manera las atribuciones de un órgano administrativo podrán ser totalmente regladas o discrecionales, pues es imposible en la práctica administrativa prever hasta el último detalle de lo que el órgano debe hacer, por lo que siempre quedará algún pequeño margen que deberá dejarse necesariamente al arbitrio del funcionario; y por otra parte, jamás existirá una norma que le autorice al funcionario hacer absolutamente cualquier cosa.



## II.6 LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina no ha establecido en forma concreta la existencia de una teoría de las nulidades en el ámbito del Derecho Administrativo.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en sus artículos 6º y 7º, prevé las figuras de la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos, en los siguientes términos:

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

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

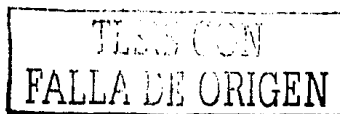
*En caso de que el acto se hubiera consumado, o bien, sea imposible de hecho o de derecho retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad del servidor público que la hubiere emitido u ordenado.*

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

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

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

Antes de la creación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo existió una gran controversia entre diversos autores, que consideraban la posibilidad de que los



actos administrativos pudieran presentar vicios que produjeran su nulidad absoluta o relativa, e incluso su inexistencia, como en la teoría de las nulidades que prevé el Derecho Civil, y los que opinaban todo lo contrario, es decir que el acto administrativo, de ninguna manera podía encuadrar en la teoría de las nulidades aplicables en el ámbito del Derecho Privado.

La nulidad ha sido definida por el maestro Rafael de Pina, *como la ineficacia de un acto jurídicos como consecuencia de la licitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración.*<sup>53</sup>

En materia administrativa algunos autores consideran que existen las siguientes formas de anulación: actos nulos de pleno derecho, nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

Esta división se da atendiendo al grado de invalidez de los mismos.

*Un acto será nulo de pleno derecho o en forma absoluta, cuando su ineficacia sea intrínseca y por ello carezca desde su origen de efectos jurídicos, sin necesidad de una previa impugnación.*<sup>54</sup>

A este respecto, Miguel Acosta Romero difiere de la idea de que en el ámbito administrativo pueda darse una nulidad de pleno derecho, pues sería tanto como afirmar que un acto es ineficaz en forma absoluta, sin que requiera de un medio de impugnación por parte de la persona a la que le está afectando, lo que en la vida real suele no ocurrir, pues se puede dar el caso de que un acto nulo de pleno derecho, puede perfectamente crear consecuencias y efectos jurídicos, convalidándose por el propio particular.

Es decir, un acto aunque sea nulo de pleno derecho, requiere necesariamente de la declaratoria de nulidad por parte de una autoridad competente, que destruya los efectos que éste, aun siendo nulo, haya producido; ello sin olvidar que existen efectos imposibles de destruir.

<sup>53</sup> De Pina Rafael, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, 1985, pág. 366.

<sup>54</sup> Serra Rojas Andrés, *Ob. Cit.*, pág. 670.

Por su parte Luis Humberto Delgadillo establece que la *nulidad de pleno derecho es una invalidez del acto de carácter excepcional, pues sólo se presenta en los caso en que la ley expresamente la consigne, y que la misma consiste en que la ineficacia del acto administrativo surge desde el principio, esto es, desde que nace el acto, por lo que carece de efectos jurídicos sin necesidad de que exista previa impugnación.*<sup>55</sup>

La figura de nulidad de pleno derecho estuvo reglamentada anteriormente en el artículo 15 de la entonces llamada Ley de Adquisiciones y Obras Públicas para el Distrito Federal.

Actualmente, la Ley de Obras Públicas para del Distrito Federal sólo regula la figura de nulidad en los siguientes términos:

*Artículo 15.- Los actos, contratos y convenios que celebren las dependencias, entidades y órganos desconcentrados en contravención a lo dispuesto por esta Ley, serán nulos.*

#### NULIDAD.

Un acto administrativo es nulo cuando uno o varios de sus elementos se encuentran viciados, siempre y cuando se trate de elementos que sean de vital importancia para la existencia de dicho acto.

En otras palabras, la institución de la nulidad se presenta cuando un acto administrativo contiene vicios o defectos de gravedad en sus elementos esenciales, lo que hace que no sea posible la producción de sus efectos normales.

Un acto administrativo estará afectado de nulidad cuando:

A. Contenga vicios en cuanto al órgano que lo emitió; es decir, que el acto no sea expedido por órgano competente, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, éste no reúna las formalidades que de la ley o decreto le exigen para su emisión; o bien, que no se mencione el nombre del órgano emisor.

<sup>55</sup> Delgadillo Gutierrez Luis H. y Manuel Lucero E., Ob. Cit., pág. 296



B. Contenga vicios en el objeto que pueda ser materia del mismo; esto es, cuando el objeto no pueda ser determinable y preciso, atendiendo a las circunstancias de modo, tiempo y lugar que previamente se encuentren establecidas en la Ley aplicable.

C. Contenga vicios en la voluntad, es decir que el acto administrativo haya sido emitido mediante error, dolo o violencia sobre el objeto, causa o motivo del mismo.

D. Cuando contenga vicios en la forma de su emisión o expedición, por ejemplo, cuando no se haga constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice alguna otra forma de expedición; o bien cuando el acto no sea expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la Ley; o cuando el mismo no se encuentre debidamente fundado y motivado; -artículo 38, del Código Fiscal de la Federación-.

#### ANULABILIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La anulabilidad del acto surge cuando uno o varios de sus elementos aparecen viciados, pero con un vicio que no es fundamental. En otras palabras, decimos que la anulabilidad del acto administrativo resulta de una transgresión leve al ordenamiento jurídico; es un vicio menor en los elementos que constituyen el acto administrativo que no impide la existencia de alguno de sus elementos esenciales.

Un acto anulable gozará de presunción de legalidad, podrá ser ejecutado y producirá efectos jurídicos; además, podrá ser subsanado por el órgano que lo emitió a fin de cumplir con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, para dar plena validez y eficacia a dicho acto.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece que los actos nulos pueden ser subsanados, sin embargo, el considerarlo así, resulta contradictorio, dado que si a lo largo del presente capítulo hemos expuesto que la nulidad del acto ocurre cuando se encuentra viciado en alguno de sus elementos esenciales, lo que trae como consecuencia la ineficacia del mismo en el mundo jurídico; y que la anulabilidad del acto

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

surge cuando uno o varios de sus elementos aparecen viciados, pero tal vicio no es de carácter fundamental, esto es, que el mismo puede ser subsanado para convertirse en un acto administrativo de plena legalidad; arribaríamos a la conclusión de que si un acto nulo puede ser subsanado, entonces, no existe diferencia entre la figura de la nulidad y anulabilidad, previstas por el ordenamiento legal en comento.

En ese sentido, debemos precisar que la diferencia entre la nulidad y la anulabilidad, es que la primera es insubsanable, pues el acto administrativo carece de vicios graves en uno o varios de sus elementos esenciales; mientras que la segunda puede ser perfectamente válida en virtud de la posibilidad del saneamiento que puede llevarse a cabo en el acto.

#### II.6.1 INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En materia Civil se han elaborado diversos estudios acerca del acto jurídico, entre ellos encontramos la teoría de las nulidades, basada fundamentalmente en la ausencia o vicios de los elementos y requisitos del propio acto, llegando incluso al estudio de su inexistencia.

La doctrina civilista ha sostenido que en el acto jurídico existen elementos de existencia que son: consentimiento y objeto; y ha sostenido que como elementos de validez lo son: la capacidad, la ausencia de vicios en la voluntad, la licitud en el objeto y la forma.

Sin embargo, como ya se ha visto, esta teoría no es aplicable en el ámbito administrativo, puesto que los actos que emanan de una autoridad ejecutiva para crear, modificar, extinguir derechos u obligaciones, tienen naturaleza y fines distintos.

En efecto, es inadmisibles tratar de aplicar esta teoría al ámbito administrativo, ya que como ha quedado asentado en líneas anteriores, el acto administrativo por su propia naturaleza es totalmente opuesto a los actos jurídicos que se dan en el ámbito del Derecho privado.

Tratar de hablar de la inexistencia del acto administrativo, implicaría que estamos en presencia de la falta absoluta de éste, es decir, ante la nada jurídica. Por ejemplo, las leyes administrativas mexicanas no la establecen, por lo que legalmente no hay actos administrativos inexistentes.

En otras palabras desde un punto de vista lógico, la inexistencia implica la negación absoluta del acto jurídico, es decir, no se da en lo absoluto, ni el acto, ni ninguno de sus elementos; de ahí su inaplicabilidad en el ámbito administrativo, ya que cuando se da una manifestación de la voluntad por parte de un órgano de la Administración Pública, - aunque ésta sea violatoria a las leyes, o al procedimiento -, estamos ante la presencia de un acto, tal vez carente de alguno de los elementos esenciales que exige la ley, pero que finalmente ha nacido a la vida jurídica.

Por ello en Derecho Administrativo no nos debemos referir de ninguna manera a la inexistencia del acto administrativo, sino a las irregularidades que traen como consecuencia su ineficacia.

Así, decimos que un acto administrativo es irregular cuando no es perfecto, o bien carece de alguno de sus elementos, y ello traerá como consecuencia que sea ineficaz total o parcialmente, pero no inexistente, puesto desde el momento en que se manifiesta en la vida jurídica, causando un agravio al particular, existe; es decir, aun cuando sea ineficaz, el particular al combatir tales irregularidades, puede lograr la declaratoria por parte de la autoridad de tal ineficacia, y por consiguiente la nulidad o invalidez del acto.

Por tanto, decimos que un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes, o sea, son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos.

Por ejemplo, cuando una autoridad emite un acto, aun y cuando carezca de alguno de los elementos esenciales que el mismo requiere, existe, tan es así que puede crear consecuencias de derecho que afectan la esfera del particular al que va dirigido.

## II.6.2 INEFICACIA E IRREGULARIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En el Derecho Administrativo actualmente se habla más que de nulidades, de actos irregulares y de ineficacias. Decimos que un acto es irregular cuando no ha sido elaborado conforme a las reglas correspondientes; o sea, son defectuosos uno o más de sus elementos o requisitos.<sup>56</sup>

La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde desviaciones en el procedimiento administrativo, y los requisitos formales, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan sus efectos.<sup>57</sup>

Por nuestra parte, consideramos que un acto es irregular cuando no es perfecto, y los efectos que pueda producir son ineficaces. Es decir, existe una mala conformación en su estructura o en sus requisitos, y esa irregularidad tiene como consecuencia, la falta parcial o total de efectos del acto.

El acto administrativo que padece una irregularidad no debe producir sus efectos, hasta que tal irregularidad sea corregida, si ello es legalmente posible, ya que podría tratarse de un defecto que por su naturaleza o por disposición de la ley, sea insubsanable, lo que traería como consecuencia un acto ineficaz en forma total.

La mala conformación de un acto administrativo puede darse por la falta de sujeto, de voluntad, o bien que exista una voluntad viciada por el error, dolo o violencia, de objeto, o de forma.

De lo anterior podemos observar que la irregularidad de un acto administrativo se encuentra íntimamente vinculada con sus elementos, ya que cualquier vicio que se encuentre en ellos afectará su validez y eficacia.

<sup>56</sup> Martínez Morales Rafael I., *Derecho Administrativo Primer Curso*, Harla, S.A. de C.V., 1991.

<sup>57</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis H. y Manuel Lucero E., *Ob. Cit.* pág. 287.

En efecto, la irregularidad del acto administrativo trae como consecuencia su ineficacia, la cual puede ser total o parcial, atendiendo al grado de invalidez que la omisión de los elementos esenciales o no, puedan traer. En este sentido, compete al gobernado la impugnación de los actos irregulares.

## II.7 LAS FORMAS DE EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extingue o agota sus efectos por diversas circunstancias. Para un mejor entendimiento de esta institución, diversos estudiosos del Derecho Administrativo han realizado una clasificación de las formas en que pueden extinguirse los actos administrativos: normales y anormales.

Las formas normales de extinción del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa.

El cumplimiento tiene lugar en aquellos casos en los que el acto obliga a realizar cierta conducta que puede traducirse en un hacer o no hacer o de tolerar, y la misma es realizada por el obligado, lo cual trae como consecuencia que se ha satisfecho su objeto, y por ello cumplido la razón de su existencia

Esto es, el acto administrativo se lleva a cabo en forma voluntaria por parte del particular, mediante la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto; así, el acto administrativo se extingue precisamente porque se ha llevado a cabo su realización.

La ejecución forzosa surge cuando la autoridad se ve en la necesidad de realizar el acto aun en contra de la voluntad del particular afectado, apoyándose en la presunción de legalidad de que goza su actuación, así éste surte todos sus efectos jurídicos frente al gobernado, a la administración y ante terceros.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Aun cuando son llamados medios normales de extinción del acto, no debemos olvidar que necesariamente deben estar sujetos a la realización de ciertas formalidades que la propia ley les establece.

Los medios anormales de extinción de los actos administrativos son la revocación administrativa, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término y condición, la renuncia de derechos, las irregularidades e ineficacias del acto administrativo, y la extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.<sup>58</sup>

Son llamados medios anormales porque no culminan con el cumplimiento del acto, pues debido a una serie de circunstancias, lo modifican impidiendo su realización, o bien causando su ineficacia.

#### LA REVOCACIÓN ADMINISTRATIVA.

La revocación administrativa consiste en la manifestación unilateral de la voluntad por parte del órgano de la Administración Pública, que deja sin efectos total o parcialmente un acto válido, por razones técnicas, de oportunidad, de interés público o de legalidad.

La revocación hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo, y para su validez debe cumplir con ciertos requisitos:

- Debe decidirla una autoridad competente en ejercicio de sus facultades.
- Debe estar prevista en la ley
- Se emite de oficio, nunca a petición del gobernado

<sup>58</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. pág. 661.

- No debe causar perjuicios al particular, pues ello significaría que el acto de revocación fue retroactivo, es decir en contravención con el artículo 14 Constitucional, por ello esta figura siempre debe tener efectos a futuro.
- Recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos
- Obedece a la conveniencia del interés general
- Extingue un acto anteriormente dictado mediante la emisión de uno nuevo perfectamente válido, sin modificar los efectos que ya se produjeron en el pasado.

La revocación sólo puede hacerse valer en aquellos actos que se consideran de tracto sucesivo, o sea, cuyos efectos se prolonguen en el tiempo y espacio, pues resultaría imposible revocar un acto de efectos instantáneos.

Finalmente, la revocación de ninguna manera constituye una facultad discrecional del órgano de la Administración Pública, pues esta debe estar específicamente dentro de la competencia que le otorgue la ley en forma expresa.

#### LA RESCISIÓN.

Este modo de extinción opera en los actos administrativos que adquieren el carácter de contratos o convenios. La rescisión es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a su voluntad; y en materia de actos administrativos, debido a la naturaleza jurídica de éstos, y sus propias características, difícilmente se dará.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LA PRESCRIPCIÓN.

En materia de obligaciones en el Derecho Civil, la prescripción ha sido definida como la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. En materia administrativa, los actos prescribirán cuando lo disponga la propia ley que está regulando dicho acto; por ejemplo en materia fiscal los actos administrativos prescriben en el término de cinco años, por ello debe quedar claro que la prescripción no es un atributo del acto administrativo, sino que debe estar fijada en la ley que lo regule.

## LA CADUCIDAD.

La caducidad es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así, la caducidad opera tanto para el gobernado como para la Administración.

En esta figura jurídica, la existencia del acto administrativo está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del destinatario, y al no cumplir éste con ellas, incurre en caducidad.

La caducidad se distingue de la prescripción en que la primera se establece por dejar de cumplir con ciertas obligaciones correlativas a los beneficios que se obtienen durante un tiempo determinado, mientras que la prescripción es la consecuencia de no ejercer un derecho por un tiempo determinado.

En otras palabras, para que surja la caducidad es necesario realizar actos positivos para preservar o generar el derecho, y en la prescripción exclusivamente se trata de la pérdida de un derecho por el simple transcurso del tiempo. Normalmente se produce por la falta de cumplimiento de obligaciones que el acto le impone al beneficiario durante un lapso de tiempo determinado; sin embargo, resulta necesario que sea la propia autoridad la que declare que ha operado la caducidad del acto.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Un ejemplo claro de la caducidad lo encontramos en las concesiones, cuando se obliga al concesionario a realizar determinadas obras en cierto plazo, y si no las realiza opera la caducidad.

Esta forma de extinción de los actos administrativos debe estar expresamente autorizada en la ley, ya que representa una fuerte sanción para la persona a quien se aplica.

#### EL TÉRMINO Y LA CONDICIÓN.

En materia civil el término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico.

En materia administrativa el término constituye el lapso de tiempo que la autoridad en ejercicio de las facultades regladas o discrecionales, conferidas por el propio ordenamiento jurídico, considera para la vigencia de un acto administrativo.

Como ejemplos de actos administrativos sujetos a término, tenemos la licencia de manejo, el pasaporte, y los permisos.

Por otra parte, la condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o un derecho.

El acto administrativo se puede extinguir cuando está sujeto al surgimiento de un determinado acontecimiento, y la falta de dicho acontecimiento - condición -, provoca la extinción anormal del acto, puesto que sus efectos y eficacia estaban supeditados a término o condición.

#### LA RENUNCIA DE DERECHOS.

Mediante la renuncia de derechos el particular se desiste de los beneficios que ha otorgado en su favor un acto administrativo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En nuestro sistema jurídico existen diversas disposiciones legales que reconocen el derecho que tienen los particulares a renunciar a determinados derechos, ello sin olvidar que existen derechos y obligaciones que son irrenunciables, los cuales no tienen cabida en este tema.

Miguel Acosta Romero establece que un acto administrativo se extingue mediante esta forma anormal, bajo las siguientes circunstancias:

- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, o cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto.
- Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente.<sup>59</sup>

Por último, otras formas de extinción en forma anormal de los actos administrativos, la constituyen las irregularidades e ineficacias de los actos administrativos, a las que hemos dedicado un análisis en líneas anteriores; la extinción por imposibilidad en virtud de un hecho sobreveniente, por ejemplo: la muerte del destinatario, la extinción de la personas moral a la que va dirigido el acto, siempre que el mismo no pueda ser transmitido a terceros, el cambio de situación jurídica de las cosas o personas a las que va dirigido el acto, y la terminación del objeto del acto.

Por su parte, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 11, prevé las siguientes formas en que puede extinguirse el acto administrativo:

*El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las siguientes causas:*

*I. Cumplimiento de su finalidad;*

*II. Expiración del plazo;*

<sup>59</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit., pág. 663.



*III. Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;*

*IV. Acaecimiento de una condición resolutoria;*

*V. Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y*

*VI. Por revocación, cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.*

## II.8 LAS CLASIFICACIONES DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina ha realizado diversas clasificaciones del acto administrativo atendiendo a las características y efectos de los mismos. Nosotros estudiaremos las siguientes clasificaciones que han sido consideradas como fundamentales.

Desde el punto de vista del ámbito de su aplicación.- Son actos administrativos internos aquellos cuya existencia sólo se manifiesta dentro de la propia administración, es decir no pueden producir ningún efecto respecto de los particulares. Los actos administrativos externos por el contrario, traspasan la barrera de la Administración, y trascienden a la esfera de los particulares.

Desde el punto de vista de los sujetos que intervienen en su elaboración.- En esta clasificación los actos administrativos pueden ser simples o complejos. Un acto simple es aquel que es emitido por un solo órgano, sin importar que sean varias las personas las que hayan participado en su preparación. Los actos complejos son aquellos en los que existe una concurrencia de órganos para la emisión de dicho acto.

Desde el punto de vista del margen de libertad para su creación.- En esta clasificación encontramos los actos reglados y discrecionales, de los que hemos realizado un amplio análisis en párrafos anteriores.

Desde el punto de vista de los efectos que producen en relación con los particulares.- Podemos a su vez distinguir actos administrativos que aumentan derechos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a los particulares, y actos que los limitan. Como ejemplo de los primeros tenemos la concesión, la autorización, licencia o permiso.

Desde el punto de vista del órgano que lo emite.- Los actos administrativos pueden ser unipersonales y colegiados. Los primeros son aquellos que provienen de un órgano integrado por un solo sujeto. Los segundos tienen lugar cuando son emitidos por un órgano que está compuesto por una pluralidad de individuos.

Desde el punto de vista de su forma de expresión.- Como ya lo hemos estudiado, los actos administrativos pueden ser expresos, tácitos o presuntos.

Desde el punto de vista del sujeto a que se refiere.- En este sentido, los actos administrativos pueden ser singulares o plurales. Son singulares los actos dirigidos a un sujeto determinado, por ejemplo, la imposición de una sanción. Por otra parte, constituyen actos administrativos plurales, aquellos destinados a sujetos indeterminados pero identificados o identificables.

## II.9 EL ACTO ADMINISTRATIVO CONFORME AL ARTICULO 38 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

A lo largo de este capítulo hemos hecho un análisis pormenorizado de los elementos y requisitos que debe contener todo acto administrativo, y en ese sentido, la materia fiscal no es la excepción, pues debido a la trascendencia jurídica que la actuación de los órganos fiscalizadores tiene en la esfera de los particulares, es menester que todo acto emitido por dichos órganos, cumpla cabalmente con lo establecido en el artículo 38 del Código Tributario Federal, el cual no hace otra cosa más que recoger las garantías de seguridad y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Fundamental.

Lo anterior debido a que en un régimen jurídico, esto es, dentro de un sistema en el que impere el Derecho, la afectación que pueda acarrear la actuación de los órganos del Estado, debe obedecer a determinados principios previos, es decir, estar sometido a

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no será válida desde el punto de vista del Derecho.

Así, tenemos que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece que los actos administrativos que deban notificarse, deben contener por lo menos los siguientes requisitos:

- Constar por escrito.
- Señalar la autoridad que lo emite.
- Estar fundado y motivado, y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- Ostentar la firma del funcionario competente, y en su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

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

Tales requisitos han sido justificados en virtud de la afectación que puede tener el patrimonio de los particulares, en aras de la función recaudadora de las autoridades fiscales.

En efecto, si bien es cierto que debido a la necesidad en la que se ve el Estado de realizar los actos que aseguren su propia existencia, y el cumplimiento de los fines y cometidos para los que ha sido creado; también lo es que dichos actos, para su validez y eficacia, requieren de la reunión de elementos que establece la propia Ley, de tal modo que la autoridad fiscal al emitir un acto de molestia para los particulares, necesariamente debe entre otros requisitos, fundarlo y motivarlo en los ordenamientos jurídicos que lo facultan para tal efecto.

Como podemos ver, en materia fiscal no existen los actos presuntos que anteriormente hemos estudiado, pues debido a la trascendencia jurídica que pueden

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tener los actos que emitan las autoridades fiscales, respecto al patrimonio de los gobernados, se hace necesario que se den a conocer por escrito.

Resulta pertinente recordar también que uno de los elementos de carácter subjetivo del acto administrativo, hace referencia al órgano que emite dicho acto. A este respecto, el artículo en análisis va más allá de lo estudiado por la doctrina, pues en materia fiscal, no sólo es requisito de validez y eficacia que en el mismo se señale el nombre del órgano o dependencia al que pertenece, sino que además, exige el nombre y firma del funcionario que emitió dicho acto, ello con el afán de crear un estado de certidumbre jurídica para el gobernado.

Como se ve, el Código Fiscal de la Federación vislumbra la observancia que deben dar las autoridades fiscalizadoras al momento de emitir un acto, a los requisitos exigidos por la ley, cumpliendo así con las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas por nuestra Constitución.

Hemos estudiado también al motivo y fin como elementos necesarios para la validez del acto. En este sentido la legislación fiscal es clara al señalar en su artículo 238, como causas de nulidad la falta de motivación y fundamentación; o bien la indebida fundamentación y motivación de los actos administrativos que emanan de las autoridades fiscales.

En conclusión podemos decir que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, prevé los elementos y requisitos esenciales que dan validez y eficacia a un acto emitido por una autoridad de carácter fiscal, de tal modo que dicha autoridad se ve obligada a cumplir con esos requisitos para que su actuación no se vea amenazada de la declaratoria de nulidad por parte del órgano facultado para ello, cuando el particular afectado así lo solicite.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPÍTULO III.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Antes de entrar al estudio de lo que es el procedimiento administrativo, consideramos necesario definir qué es el Derecho Procesal.

Según el maestro Cipriano Gómez Lara, el Derecho Procesal lo podemos definir desde tres dimensiones o planos distintos, así hablamos de Derecho Procesal como ciencia, derecho procesal en sentido normativo, y derecho procesal en sentido fáctico.

El Derecho Procesal como ciencia es *el conjunto de conceptos ordenados y sistematizados que tiene como objeto de conocimiento las normas y las conductas referidas al proceso.*<sup>42</sup>

Hablar de Derecho Procesal tomando en consideración el segundo plano, es decir el normativo, nos lleva a la siguiente definición: conjunto de normas jurídico positivas que rigen los procesos.

Finalmente, al referirnos al tercer aspecto, esto es al Derecho Procesal en sentido fáctico, hablamos de la realidad misma, es decir, de aspectos sociológicos del proceso, como fenómeno social que se ventilan de manera real ante los Tribunales donde estos tienen lugar, y que conocemos como proceso jurisdiccional.

#### III.1 LOS CONCEPTOS DE PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

PROCESO.- La palabra proceso viene del Derecho Canónico y se deriva de *procedo*, que significa avanzar.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> *Manual del Curso de Especialización en Materia Procesal Fiscal*, Tribunal Fiscal de la Federación, año 2000, pág. 34.

<sup>43</sup> Pallares Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, Décimo novena edición, Porrúa, México, 1990, pág. 642.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En su acepción más general, significa *un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solioaridad o vinculación.*<sup>44</sup>

En el campo de las funciones del Estado se utilizan diferentes procesos, con sus respectivos procedimientos; así en el campo del Derecho encontramos distintos tipos de procesos jurídicos: procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, entre otros; por ejemplo, cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir procedimientos que integran el proceso legislativo.

Entre los procesos jurídicos tiene gran importancia el jurisdiccional, al extremo de que se le considera como el proceso por excelencia, y se le ha definido en términos generales como el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con una sentencia o con las diferentes formas que la propia ley prevé.

Diversos tratadistas coinciden en que la función jurisdiccional surge cuando el Estado se ve en la necesidad de hacer cumplir las normas jurídicas en caso de falta de certeza o inobservancia de éstas.

Esta necesidad resulta de la imposibilidad de que pueda encomendarse a otros la delicada función de la actuación del Derecho, en la hipótesis de que se verifique una crisis en la actuación de las normas jurídicas.

Así, a través del proceso jurisdiccional el Estado como ente soberano echa a andar su maquinaria jurídico procesal para asegurar por una parte los intereses generales de los individuos que conviven en sociedad, y por la otra asegurar el interés particular de los individuos en la observancia de las normas jurídicas y entre las cuales ejerce la jurisdicción

<sup>44</sup> Pallares Eduardo, Ob. Cit., pág. 641.





de las partes poseedoras de la acción, por la existencia de un conflicto, como portadoras del derecho a la impartición de justicia.

Partiendo de esa idea, decimos que en la ciencia del Derecho, por poseer una gran variedad de ramas, existen diversos procesos con sus respectivos procedimientos, así por ejemplo tenemos el proceso civil, el proceso penal, el proceso administrativo, entre otros.

Para lograr un entendimiento de los procesos administrativos, es necesario recordar que la función administrativa del Estado parte de la idea de que para la consecución de sus fines tiene sobre todos los miembros de la colectividad un poder supremo, un señorío, al cual corresponde en los particulares un estado de subordinación y sujeción, sin olvidar que es el propio ordenamiento jurídico quien le impone límites a su actuación, y otorga una serie de derechos de carácter subjetivo a los particulares, a fin de protegerlos contra los posibles actos arbitrarios de las autoridades.

Así, la actividad que el Estado despliega para la consecución de sus fines, sirviéndose de los poderes inherentes a su soberanía en el campo a él dejado libre por el Derecho objetivo, constituye lo que llamamos la actividad administrativa.

Esta actividad la lleva a cabo mediante actos *que básicamente consisten en prever, planear, programar, dirigir, controlar y evaluar, lo que en su conjunto forman el proceso administrativo, mientras que las fases de preparación, decisión, etc. integran los procedimientos administrativos.*<sup>45</sup>

En otras palabras, llámase proceso administrativo a aquel en que la Administración Pública es parte, y concierne a la aplicación de las leyes administrativas, por lo cual los intereses que en él se ventilan son de orden público ya que afectan directamente al Estado.

<sup>45</sup> Delgadillo Gutierrez Luis Humberto, y Manuel Lucero E., *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, 1997, pág. 214.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

También se ha dicho del proceso administrativo que constituye el medio de impugnación de los actos administrativos ilegales, en tanto que corresponde a los propios órganos de la Administración Pública, la realización de un examen de las pretensiones de anulación por parte de los gobernados, de los actos administrativos.

Cabe aclarar que cada proceso tendrá su propia naturaleza jurídica, de acuerdo a los fines a que va encaminado el objeto de su regulación. En ese sentido, la diferencia del proceso administrativo con los otros tipos de proceso, radica básicamente en el fundamento jurídico-material de las pretensiones objetivas del mismo.

Así por ejemplo, el proceso civil tiene por objeto pretensiones fundadas en normas jurídico-privadas, el penal, pretensiones fundadas en normas jurídico-penales; y el proceso administrativo tiene por objeto pretensiones fundadas en normas jurídico-administrativas.

Los procesos civiles han sido clasificados en dos grandes grupos: en procesos de cognición, conocimiento o declaración, y procesos ejecutivos o de ejecución.

Ahora bien, en materia administrativa únicamente puede darse el primer grupo, ya que los Tribunales Administrativos por ejemplo, no pueden despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo, sino que únicamente pueden dictar una serie de medidas que tiendan a procurar la efectividad del fallo que emiten.

En ese sentido, la doctrina administrativa no ha tenido ningún inconveniente en clasificar los procesos administrativos de cognición como lo ha hecho la doctrina procesal civil: procesos declarativos, constitutivos y de condena.

Lo anterior debido a que es factible encontrar los supuestos de pretensiones procesales administrativas, constitutivas y declarativas: cuando lo que el particular pretende es que se anule un acto administrativo, la pretensión podrá ser declarativa o constitutiva, según si el acto impugnado sea absolutamente nulo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, debe quedar establecido que también resulta factible hablar de la existencia de los procesos de condena en el ámbito administrativo, - por ejemplo el proceso contencioso administrativo -, pues en este sentido, dicho proceso culminará normalmente con una sentencia de condena.

PROCEDIMIENTO.- El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo.

La diferencia entre proceso y procedimiento radica en que en el primero se abarca el complejo de actividades en conjunto de los sujetos -órgano jurisdiccional y partes-, encaminadas al examen y actuación en su caso, de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, y que se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio; mientras que en el segundo encontramos una serie o sucesión de actos regulados por el Derecho, una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, esto es, expresa la forma exterior del proceso, y la manera en cómo la ley regula las actividades procesales, la forma, el rito a que éstas deben sujetarse.

El maestro Alfonso Nava Negrete, en su obra Derecho Procesal Administrativo afirma que *proceso es función y estructura, o sea vía jurisdiccional. Procedimiento en cambio, es rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no.*<sup>46</sup>

Esto nos lleva a concluir que la diferencia que existe entre los vocablos, radica básicamente en que no obstante que el proceso y procedimiento son una serie de actos convenidos, en el proceso se desenvuelven ante el tercero independiente e imparcial que está por encima de las partes y que termina con una sentencia, y en el procedimiento - administrativo -, esa serie de actos termina con un acto administrativo, esto es, con una decisión de la autoridad administrativa que va encaminada siempre a la persecución del interés general.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Nava Negrete Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959, pág. 77.

<sup>47</sup> Ob. Cit. pág. 215.

### III.2 EL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Sabemos que la función administrativa del Estado radica en la necesidad que tiene éste del cumplimiento de los fines y cometidos para lo que ha sido creado, por lo que ha sido dotado del imperio necesario que le permita la emisión de actos tendientes al cumplimiento de dichos fines.

Sin embargo, tal imperio tiene su límite en la norma jurídica, ya que la actuación de los órganos representantes del Estado, - en este caso, los órganos de la Administración Pública -, para su actuación, se encuentran sometidos a un cauce formal al que se ha llamado procedimiento.

Lo anterior es así debido a que en nuestro régimen Constitucional, se encuentra establecido un Estado de Derecho, lo que significa que el Derecho es la fuente única, el gobierno supremo, y la condición necesaria para normar la conducta del Estado en sus tres funciones: legislativa, ejecutiva y jurisdiccional.

En relación a la función ejecutiva es necesario recordar que ésta se divide en administrativa y gubernativa, la primera consiste en el conjunto de actividades que realiza el Estado para la satisfacción inmediata de las necesidades de la colectividad, y tiene como características fundamentales la concreción de la función, la inmediatez, la continuidad y la espontaneidad.

La concreción de la función administrativa se da cuando la Administración Pública actúa en nombre del Estado a través de la emisión de actos jurídicos, o bien de operaciones materiales, éstos son dirigidos a un particular en forma específica, y determinada.

---

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La inmediatez parte de dos puntos de vista, el primer de ellos consiste en la importancia que la Administración Pública da a la aplicación de las normas contenidas en las leyes, seguidas de la Constitución.

El segundo aspecto de la inmediatez en la función administrativa se manifiesta tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que es a través de ella como se procura la pronta e inmediata consecución de los fines del Estado.

La continuidad radica en que ésta se realiza de una manera permanente e ininterrumpida.

Finalmente la espontaneidad consiste en que el Estado a través de la Administración Pública actúa sin necesidad de que exista petición de parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa espontánea de los órganos administrativos.

Lo anterior tiene lugar en virtud de que la Administración presupone la existencia de normas a las cuales tiene que dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público.

En conclusión, la función administrativa del Estado consiste en la realización de los actos que estime necesarios, de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

Cabe destacar que en la función administrativa, el estado de Derecho se traduce en la normación jurídica de la Administración Pública en la producción de los actos administrativos, en la no intervención de dicha Administración en los derechos e intereses legítimos de los particulares con arreglo al Derecho y en el control de la legalidad de los actos administrativos con la intervención de los órganos jurisdiccionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es decir, la Administración Pública no cuenta con una libre elección y forma para dirigir su actuación para con los gobernados, incluso, si nos referimos a las facultades discrecionales que hemos estudiado en el capítulo anterior, quedó claro que es la propia ley la que las determina, y da límite a las mismas.

A mayor abundamiento, en nuestro régimen jurídico contamos con las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta fundamental, las cuales obligan a las autoridades - incluyendo a las administrativas -, a cumplir con el procedimiento consignado en la ley, e imponen al legislador el deber de fijar un procedimiento que satisfaga en todos los ámbitos del Derecho, la garantía de audiencia a favor de los gobernados, de ahí la existencia y justificación del procedimiento administrativo.

Por otra parte, la función gubernativa radica en la actividad de orden superior que tiene el Estado, encaminada a la dirección suprema y general del propio ente, y que tiene por objeto determinar los fines de la acción estatal en su conjunto, y de señalar las directrices a las que deberán ajustarse las otras funciones, con el propósito de que actúen de manera coordinada.

En otras palabras, en la función gubernativa actúan los órganos supremos del Estado, que pueden ser tanto el poder legislativo como el ejecutivo, dado que dicha función no está asignada a un órgano estatal específico, sin embargo, en la práctica es en el ejecutivo donde dicha función adquiere su mayor relevancia.

En este sentido, es en el Presidente de la República en quien recae la titularidad de la función gubernativa del Estado. La doctrina ha dividido los actos producto de esta función en actos de gobierno y actos institucionales.

Los primeros consisten en una directiva de carácter superior, pero siempre dentro del funcionamiento normal del Estado; en cambio los actos institucionales son aquellos que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tienen una mayor trascendencia, pues vincula la propia organización y subsistencia del Estado.

Como ejemplo de los actos de gobierno podemos mencionar el indulto y la expulsión de extranjeros; y de los actos institucionales tenemos la declaración de guerra, la desaparición de poderes, o de entidades federativas, entre otros.

De lo anterior podemos decir que es en la función administrativa en la que la Ley establece determinados procedimientos que debe seguir la actuación de la Administración Pública para la emisión de actos que tengan trascendencia en la vida jurídica de los gobernados.

Así, en términos generales entendemos por procedimiento la sucesión de momentos en los que se realizan determinadas actuaciones o actividades debidamente ordenadas y con una forma específica que desembocan en un resultado concreto.

Diversos tratadistas coinciden en que el procedimiento administrativo es el camino que ha de seguir la actuación del poder administrativo hacia un resultado concreto que sea jurídicamente posible.

También ha sido definido como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa. En consecuencia, a la serie de actos a través de los cuales se desarrolla la actividad administrativa se le denomina procedimiento administrativo.

Por su parte, el maestro Alfonso Nava Negrete en su obra Derecho Procesal Administrativo define el procedimiento administrativo como *el medio o la vía legal de*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la Administración.*<sup>48</sup>

Dicho autor incluye en este concepto tanto al procedimiento de producción, ejecución, autocontrol, impugnación de los actos administrativos, y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa, quedando fuera de dicho concepto los procedimientos administrativos empleados en los juicios o procesos administrativos seguidos ante los tribunales.

En nuestro Derecho positivo, el artículo 2º, fracción XII, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, define el procedimiento administrativo como:

*El conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios par su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general ...*

En ese sentido afirmamos categóricamente que el procedimiento administrativo será el cauce formal de la función administrativa, pues cuando la Administración Pública ejerce una actividad para realizar los fines a ella encomendados, lo hace a través del procedimiento establecido al efecto.

Tal procedimiento ha sido justificado desde dos perspectivas distintas: como garantía del interés público y como garantía de los derechos de los particulares.

Esto es, el procedimiento administrativo cumple con una doble función en tanto que protege el ejercicio de las prerrogativas públicas como el de las garantías individuales de los particulares.

---

<sup>48</sup> Nava Negrete Alfonso, Ob. Cit. pág. 77.



Sin embargo, el procedimiento administrativo no termina con el hecho de lograr la emisión de un acto concreto, sino que para alcanzar vida definitiva es necesario que dicho acto sea ejecutado y supere toda objeción o impugnación administrativa.

En otras palabras, con la resolución que pone fin a un determinado procedimiento de carácter administrativo, no se consuma el ejercicio de la función administrativa, pues para su plena realización, se requiere de la obligatoriedad y ejecutividad del acto.

Alfonso Nava Negrete realiza una severa crítica al tratadista Gabino Fraga, ya que éste define al procedimiento administrativo como el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, siendo que existen procedimientos administrativos después de producido el acto y con una finalidad diversa: procedimiento de ejecución, recursos administrativos.

Por nuestra parte, diferimos de la idea del maestro Nava Negrete, pues él concibe la existencia de un solo procedimiento administrativo, lo que nos llevaría a pensar en la existencia de un enorme e interminable procedimiento administrativo, y en la especie, a todo acto administrativo lo precede un procedimiento administrativo determinado al efecto, existiendo por ende una diversidad de procedimientos que preceden a los actos emitidos por la Administración Pública, dependiendo de su propia naturaleza.

El procedimiento administrativo cuenta con una serie de elementos que lo llevan a entrar dentro del marco jurídico que exige un estado de Derecho, tales elementos de acuerdo al Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia en el año de 1936, son los siguientes:

1.- Principio de la Audiencia de las Partes. Que consiste en que todos los ordenamientos reguladores de los procedimientos administrativos deben reconocer que los particulares tienen el derecho de ser escuchados por la autoridad administrativa, ya sea de una manera previa o posterior a la emisión de los actos administrativos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

2.- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento. En los ordenamientos jurídicos existe la posibilidad para el particular de ofrecer los medios de prueba que la propia ley autorice, siendo en algunos casos esta posibilidad amplia, y en otros reducida.

3.- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración. Este principio de gran importancia, debido a que en él encontramos el sustento jurídico de las figuras existentes en materia administrativa, como por ejemplo la caducidad, la prescripción, la negativa o afirmativa ficta, figuras que están sujetas a término.

4.- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades o consejos. Es decir, en los ordenamientos reguladores de procedimientos administrativos deberá plasmarse de manera indubitable en qué casos una autoridad administrativa puede solicitar la colaboración de otra o de varias autoridades administrativas para la emisión de un acto administrativo, sin que esto implique un desbordamiento o intromisión de facultades.

5.- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afecten a un particular. En este sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en forma expresa que todos los actos de autoridad que causen una molestia a los particulares, deben estar debidamente fundados y motivados, este principio ha sido recogido por las leyes ordinarias de carácter administrativo.

6.- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares. En este sentido la legislación mexicana es específica en establecer que cuando un acto administrativo va a invadir la esfera jurídica de los gobernados, deben satisfacerse un cúmulo de formalidades con el objetivo de que el propio particular quede plenamente notificado, plenamente sabedor del acto administrativo, y llegado el caso, sepa de su trascendencia, para que si esta trascendencia provoca una lesión en su esfera jurídica, entonces, esté en aptitud de hacer valer los correspondientes medios de defensa.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Nava Negrete Alfonso, Ob. Cit. pág. 78.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, en dicho Congreso se establecen ciertas reglas generales complementarias tales como: la declaratoria de que todo procedimiento para el particular, debe provocar la nulidad de la decisión administrativa y la responsabilidad para quien las infrinja.

### III.3 LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su artículo 13, señala los principios en que debe basarse la actuación de la Administración Pública en el desarrollo del procedimiento.

Tales principios son los siguientes: de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Por su parte, los estudiosos del Derecho Administrativo, para un mejor entendimiento, han clasificado los principios que rigen el procedimiento administrativo en dos tipos:

- Principios sustanciales
- Principios formales.

#### III.3.1 LOS PRINCIPIOS SUSTANCIALES.

Los principios sustanciales son aquellos de jerarquía constitucional, preexistentes, que justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo, pues a través de ellos se garantiza la participación de los administrados en la formación de la voluntad administrativa y en la tutela de la defensa de la propia legalidad, dichos principios son los siguientes:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Principio de legalidad objetiva
- b) Principio de defensa
- c) Principio de economía
- d) Principio de publicidad

Por su parte, el maestro Jesús González Pérez, en su obra *Procedimiento Administrativo Federal*, afirma que los principios que rigen básicamente al procedimiento administrativo, son los consagrados en la Constitución, como los de legalidad, e igualdad.<sup>50</sup>

El principio de legalidad objetiva constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, en tanto que la acción administrativa se encuentra supeditada a lo que le autorice el ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento, sabemos que el principio de legalidad constituye uno de los derechos subjetivos de mayor trascendencia con que cuenta el gobernado para protegerse de los actos de autoridad que tiendan a ser arbitrarios, y también se traduce en una defensa a la norma jurídica objetiva.

Tal principio a su vez está integrado por cuatro aspectos fundamentales:

1.- La normatividad jurídica, que consiste en que toda la actividad administrativa debe sustentarse en una norma jurídica, con todas las características y formalidades que la misma requiere para su validez y existencia. Tales normas jurídicas pueden provenir de la Constitución, de una ley ordinaria, en incluso de un reglamento, pues son a las que nuestra Carta Fundamental reconoce como normas dotadas del imperio, heteronomía y coercitividad necesarias para regir dentro de una sociedad específicamente determinada.

Así, decimos que la norma jurídica que faculta a un funcionario de la Administración Pública, en el ejercicio de la función administrativa, para emitir actos que afecten su

<sup>50</sup> González Pérez Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, Porrúa, México, 1997, pág. 50.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

entorno, debe reunir los requisitos que le den esa propia naturaleza, de lo que se colige que todo acto administrativo deberá estar siempre fundado en normas previstas en la Constitución, en una Ley, e incluso en un Reglamento, por constituir estos los medios autorizados por la propia Carta Fundamental.

2.- Jerarquía normativa, lo que significa el sometimiento de la Administración Pública al ordenamiento jurídico respetando la jerarquía de las normas.

En este orden de ideas, y a manera de recordatorio, sabemos que en nuestro sistema jurídico existe una jerarquía de leyes, entre las que podemos encontrar normas de carácter fundamental como las contenidas en nuestra Constitución, y de las que derivan otras, así, de acuerdo con este aspecto, los actos de autoridad deben ser emitidos sin transgredir la jerarquía normativa que prevé el artículo 133 del citado ordenamiento legal, tal como quedó expuesto en el capítulo primero de este trabajo.

3.- Igualdad jurídica, esto es, que la Administración Pública no debe establecer excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que en igualdad de condiciones se concede a otros. Es decir, no puede otorgar privilegios a unos y negárselos a otros.

En otras palabras, en el ejercicio de la Administración Pública los procedimientos con que se rija su actuación deben estar basados en el principio de igualdad e imparcialidad a las partes, que específicamente se refiere a tratar en forma igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones, tal y como lo prevén los artículos 1º, 2º, 4º, 12, y 13 de nuestra Carta Fundamental.

En efecto, resulta conveniente aclarar que *el principio de igualdad no puede traducirse en trato igual a todos, puesto que no todos los individuos tienen las mismas características, sino en tratar igual a los que se encuentren en igualdad de condiciones; y dar un trato desigual a los desiguales, con lo que la ley compensa las desigualdades entre los hombres, para cumplir el propósito de hacer a todos iguales ante la ley.*<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis H. y Manuel Lucero E., Ob. Cit., pág. 224.

4.- Razonabilidad, que consisten en que la actuación de la Administración debe verificar los hechos y valorarlos de manera objetiva, a fin de que el acto que preceda al procedimiento administrativo se manifieste razonablemente, es decir, que se encuentre apegado a lo justo, que se emita conforme a la razón, y a la equidad, siempre justificado en preceptos jurídicos, hechos, conductas y circunstancias que lo rigen.

Lo anterior nos lleva a concluir que este principio se basa fundamentalmente en el sentido común que deben tener los órganos de la Administración Pública para determinar su actuación, la cual debe ser encaminada siempre a la justicia y a la equidad a favor de los gobernados, de acuerdo con los juicios de valor generalmente aceptados.

EL PRINCIPIO DE DEFENSA.- El principio de defensa constituye prácticamente un principio general de derecho, es decir, se traduce en un derecho subjetivo de todo ser humano, y que por tener tal carácter, resulta irrefutable.

Dicho principio consiste en que nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en juicio. Tal es su importancia, que nuestra Carta Fundamental lo ha elevado a rango de garantía individual.

El principio de defensa resulta de suma importancia en el desarrollo del procedimiento administrativo tanto para la Administración Pública como para el gobernado, ya que para aquella funge como un medio de gobierno, y para éste al ser un medio de control en su actuación, le garantiza sin lugar a duda el derecho de ser oído antes de la emisión de un acto que afecte su esfera, lo que implica un acercamiento a la justicia, y a una Administración Pública eficiente.

A mayor abundamiento, decimos que la defensa es un medio con el que cuenta el particular para concurrir ante la autoridad a hacer valer sus derechos, antes de la emisión del acto de afectación.

Dicho principio se integra a su vez de los siguientes elementos:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

a) El derecho de audiencia o de ser oído.- Se refiere a la participación activa de los administrados en el quehacer administrativo, razón por la cual la audiencia no se limita a la simple presencia del interesado, sino que por el contrario, existe la necesidad de que ocurran los siguientes supuestos:

- Publicidad del procedimiento, esto es que el gobernado conozca las actuaciones administrativas, ya sea través de vista o por traslado de aquéllas.

En este sentido, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 33 establece que los interesados en un procedimiento administrativo tienen derecho de conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo determinados caso que la propia ley enuncia, como por ejemplo sobre materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

- Que exista la oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo, ello con el fin garantizar al gobernado el respeto por parte de la Administración Pública de sus garantías de audiencia y defensa, consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

- El derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente, lo que significa que el particular tiene en todo momento la facultad de acudir con la persona que tenga los conocimientos jurídicos suficientes en la materia, para que lo represente y defienda sus intereses frente al Estado.

b) El derecho de ofrecer y producir pruebas.- Lo que significa que para que el gobernado cuente con una audiencia plena, necesariamente debe tener la oportunidad de demostrar la veracidad de los hechos en los que funda sus pretensiones, y ello únicamente se da con el ofrecimiento de pruebas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en su artículo 50 que en los procedimientos administrativos serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, otorgando a la autoridad que funja como juzgadora la facultad de allegarse de los medios de prueba que considere necesarios, siempre y cuando no violenten los límites que para su admisión establece la propia ley.

Cabe mencionar que aún y cuando nuestra Constitución Política ha elevado a nivel de garantía el principio de defensa para los gobernados, tal principio no siempre se da de manera previa, sino en forma posterior, el ejemplo clásico es la expropiación.

#### EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

Este principio ha sido estudiado desde dos puntos de vista: el primero ha sido encaminado a obtener de las autoridades administrativas sus decisiones en el menor tiempo posible; y el segundo, se refiere a la gratuidad del procedimiento, esto es que el gobernado debe estar liberado del pago de costas y de los gastos que resulten necesarios para su tramitación.

En nuestro sistema jurídico, este principio lo encontramos en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, que establece que los Tribunales tienen la obligación de impartir la justicia en forma gratuita y expedita.

Cabe aclarar que aunque dicho precepto se refiere textualmente a la justicia judicial, siguiendo un amplio criterio de interpretación a dicha norma, nos encontramos con que la esencia del propio artículo es la impartición de justicia, la cual reviste una serie de modalidades, entre las que se encuentra la justicia administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Finalmente debemos entender que el principio de economía desde el punto de vista de la gratuidad en el procedimiento administrativo, no incluye los gastos a que está obligado a realizar el particular por concepto de derechos por el pago de servicios prestados por la Administración Pública, por ejemplo las licencias, autorizaciones, permisos, entre otros.

#### EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.

Este principio se refiere al conocimiento de las actuaciones administrativas, es un requisito esencial del debido proceso, características fundamental de la garantía de audiencia para el gobernado prevista en el artículo 14 Constitucional.

En efecto, como sabemos la Constitución Política establece una serie de derechos subjetivos a favor del gobernado que se han elevado al rango de ley, y se les ha dado el nombre de garantías individuales, tales garantías que se encuentran previstas en los artículos 1º al 29, y 31, fracción IV, en materia tributaria, no se limitan a prever determinados derechos, sin que a su vez se dividen en subgarantías, tal es el caso de la garantía de audiencia que prevé también la del debido proceso.

La garantía o subgarantía del debido proceso legal, tiene como finalidad eliminar la forma arbitraria de la actuación del poder público, por ello resulta de una importancia total la publicidad de todas las fases o etapas en que se desarrolla el procedimiento administrativo, ya que la actuación de la Administración Pública debe ser dada a conocer a los interesados y de ninguna manera llevarse a cabo en forma oculta o clandestina.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III.3.2 LOS PRINCIPIOS FORMALES.

La doctrina ha establecido como principios formales que deben regir en todo procedimiento los siguientes:

- a) Principio de oficiosidad
- b) Principio de informalidad a favor del administrado
- c) Principio de eficacia
- d) Principio de celeridad
- e) Principio de buena fe
- f) Principio de *Indubio pro actione*

Por su parte, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo prevé en su artículo 13 que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

Nosotros nos abocaremos al estudio que han realizado diversos tratadistas del Derecho Administrativo en relación con el tema en estudio, toda vez que consideramos que han profundizado más al respecto.

#### EL PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD

También ha sido llamado principio inquisitivo, consiste en que los órganos administrativos deben dirigir e impulsar el procedimiento, y ordenar la práctica de cuanto estimen conveniente para el esclarecimiento y resolución de los asuntos que le son sometidos a su consideración.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sabemos que la iniciación del procedimiento puede ser de oficio o a petición de parte; sin embargo, la Administración podrá incoar de oficio un procedimiento, cuando la propia ley así lo establezca, como potestad de ejercer una determinada función.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece en su artículo 14, que el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

Para un acto de iniciación de oficio se requiere que se encuentre debidamente fundado y motivado, que precise a quien se dirige y en su caso el lugar en donde se llevará a cabo la actividad de la autoridad administrativa.

Sin embargo, en todos los casos, sea que el procedimiento administrativo inicie de oficio o a petición de parte, la autoridad administrativa se encuentra obligada a su impulso de manera oficiosa, a fin de indagar y determinar los hechos que originan su actuación, ya que la Administración Pública, más que satisfacer intereses personales, satisface el interés público.<sup>52</sup>

#### EL PRINCIPIO DE INFORMALIDAD A FAVOR DEL ADMINISTRADO.

Este principio se traduce en la ausencia de formalismos no esenciales que complican o retrasan el procedimiento administrativo.

Como su nombre lo indica, este principio está dirigido única y exclusivamente al gobernado, pues como sabemos, las autoridades encargadas de representar a la Administración Pública, sí están obligadas al cumplimiento de las formalidades del procedimiento.

Por ejemplo en materia fiscal, el artículo 238 del Código Tributario Federal, establece que una resolución administrativa será declarada ilegal cuando entre otros supuestos, se

<sup>52</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis H., y Manuel Lucero E., Ob. Cit. pág. 230.

advierta la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes; o bien cuando se detecten vicios en el procedimiento, que afecten la defensa del particular, y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

Así, el gobernado tiene la oportunidad de subsanar los errores que pudiera cometer al formular sus peticiones, y la autoridad está obligada a concederle un plazo previamente establecido por la ley, para que subsane dichos errores; o bien a interpretar las posibles oscuridades que estos pudieran contener.

Por su parte, el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala que la Administración Pública establece una serie de requisitos formales que deben contener los escritos de los particulares: constar por escrito, precisión del nombre, denominación o razón social, hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo al que se dirigen, entre otros.

#### EL PRINCIPIO DE EFICACIA.

El objeto fundamental de este principio es conducir a la supresión de los trámites innecesarios de tal forma que se obtenga una economía procesal en el desarrollo del procedimiento, y con ello la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y de una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y del poder de la Administración.

En la práctica, sin embargo, sabemos que los procedimientos seguidos ante la Administración Pública, resultan engorrosos y tardados, debido a los plazos, a las formas de notificación, al personal operativo que resulta insuficiente, y a la falta de organización en las oficinas administrativas.

A este respecto, el maestro Alfonso Nava Negrete, en su obra Derecho Procesal Administrativo, realiza un análisis de los tipos de procedimiento en la Administración

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pública, y establece la existencia del procedimiento de producción y el procedimiento de impugnación de los actos administrativos.

En los procedimientos de producción afirma que la Administración Pública se caracteriza por su rapidez y eficiencia. Es decir, cuando la Administración en el ejercicio de sus funciones se da a la tarea de emitir un acto administrativo que tienda a afectar la situación jurídica de lo particulares, el procedimiento se da de acuerdo a las siguientes características:

- Sigilo. Aunque anteriormente la actuación de la Administración se caracterizaba por ser totalmente desconocida por el particular, y sólo le era permitido escuchar las resoluciones, negándole la oportunidad de conocer la secuencia productora del acto, en la actualidad la regulación jurídica de los actos de autoridad y la amplia divulgación de las leyes administrativo-fiscales, han convertido el procedimiento administrativo de producción, en el instrumento eficaz de las relaciones jurídicas entre autoridades y particulares.

No obstante lo anterior es pertinente señalar que aun cuando el procedimiento de producción de los actos administrativos no es secreto para los particulares, sí es limitado el acceso que éstos tienen a él, pues su participación se reduce en ocasiones a informar o colaborar y a acatar requisitos para obtener beneficios.

Ahora bien, cobra una gran importancia cuando el acto que surge a instancia de la propia autoridad productora, que el particular conozca el procedimiento que produce el acto, ya que aquí su intervención se convierte en garantía de legalidad y audiencia.

- Rapidez. La celeridad y eficacia son características fundamentales del procedimiento de producción, a diferencia de la lentitud que caracteriza al procedimiento de impugnación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior se da debido al interés que tiene la autoridad en la rápida elaboración de sus actos, urgencia que demanda la pronta solución y satisfacción de las necesidades colectivas.

- Términos. El tiempo en el procedimiento judicial se mide por los términos. Para la partes el término significa una obtención o pérdida de beneficios, derechos, obligaciones, cargas en el procedimiento; según se cumpla o incumpla por una u otra parte.

En el procedimiento de producción en cambio, el término rige y suele establecerse más para el particular que para la Administración Pública, ya que el incumplimiento del término por aquél, le hace acreedor de una sanción administrativa, por ejemplo la extemporaneidad en el cumplimiento de obligaciones como la presentación de la declaración, trae como consecuencia la imposición de una multa.

Para la Administración, el incumplimiento de los términos se traduce en morosidad administrativa, o bien en falta oficial, lo que trae como consecuencia una responsabilidad para el empleado o funcionario público.

#### EL PRINCIPIO DE EFICACIA.

El principio de eficacia o de economía procedimental se refiere a la obtención de mejores efectos de la actuación administrativa y la participación de los gobernados, bajo reglas de economía, simplicidad técnica y rapidez, a fin de hacer posible una tutela efectiva de los derechos de los gobernados y el poder de la Administración.

En efecto, este principio va encaminado a la obtención de una actuación procedimental eficiente, que haga a un lado los trámites y plazos innecesarios por parte de la Administración Pública, como del gobernado, y lograr una mejor actuación administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## EL PRINCIPIO DE CELERIDAD.

Este principio consiste en que la autoridad al impulsar de forma oficiosa la actuación procedimental, está obligada a suprimir los trámites innecesarios, a fin de que su propia actuación no se retrase, y se lleve a cabo a la brevedad posible.

El principio de celeridad se encuentra íntimamente ligado con el de oficiosidad, y se ha establecido no solamente a favor de los administrados, sino también a favor de la propia Administración, debido a que si bien el particular tiene un interés fundamental en que se emita una resolución en forma pronta y expedita, a fin de que no se afecten sus derechos o intereses; la autoridad también tiene interés en emitir lo más pronto posible un acto, ya que esto le permitirá el poder actuar y ejecutarlo de inmediato.

No obstante que el principio de celeridad implica la emisión en la forma más rápida posible del acto administrativo, ello no significa que la actuación de la Administración Pública para tal efecto, deba hacerse en forma apresurada; es decir no debemos confundir el espíritu jurídico de este principio que va encaminado a la prontitud y rapidez en el debido proceso, pues darle rapidez a la actuación procedimental de la Administración, no significa que una resolución se emita en forma apresurada o incompleta.

Como ya lo hemos mencionado, la autoridad de ninguna manera puede ser omisa en el cumplimiento de las formalidades a que le obliga la ley para la emisión de los actos administrativos, pues un acto emitido en forma prematura o acelerada que no contenga los requisitos esenciales del debido procedimiento estará investido de ilegalidad.

## EL PRINCIPIO DE BUENA FE.

Sabemos que la actuación de las autoridades administrativas se estima siempre de buena fe, en virtud del interés público y general que persigue.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este principio estriba en que en la actuación administrativa tanto los órganos de la Administración Pública como los particulares, no deben actuar utilizando artificios o artimañas, sea por acción u omisión, que lleven al engaño o a un error a las partes en un procedimiento.

Aunque la mala fe es una conducta, o un actuar difícil de comprobar, cobra gran importancia en el desarrollo de la Administración Pública, debido a que la autoridad de ninguna manera puede emitir un acto por otro motivo que no sea la obtención de un beneficio del interés general.

Sabemos que la actuación de la Administración Pública debe presumirse siempre legal y de buena fe en virtud de la función administrativa que tiene el Estado, y que lleva a cabo a través de ella, a fin de dar cumplimiento a ciertos cometidos a que está obligado.

Sin embargo, en la práctica no ocurre así, pues en muchas ocasiones las autoridades abusan de las facultades que les han sido conferidas para llevar a cabo determinados actos o actividades, transgrediendo la naturaleza jurídica de este principio, y en este supuesto corresponde a la contraparte, es decir al particular, comprobar la mala fe de su actuación.

Por otra parte, los gobernados también pueden actuar con mala fe negando hechos o conductas que efectivamente sucedieron, y que incluso les son imputables. En este caso, de igual manera, corresponde a la contraparte demostrar que la actuación del gobernado es de mala fe.

#### EL PRINCIPIO DE INDUBIO PRO ACTIONE.

Este principio significa el derecho a la acción del gobernado que debe dar la Administración Pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En otras palabras, la actuación de los órganos administrativos debe ser de manera tal que sea la más favorable al ejercicio de derecho de acción del particular, y por ello la propia Ley Federal del Procedimiento Administrativo es clara en señalar que ninguna promoción presentada por el particular puede ser rechazada.

En efecto, la Administración Pública está obligada a respetar este principio, no rechazando los escritos presentados por los particulares, sino por el contrario, cuando un particular cometa algún error en su petición, o bien la presente ante una autoridad incorrecta o incompetente, el órgano administrativo deberá otorgar un plazo razonable -acorde al establecido en la ley-, para dar oportunidad a que sea subsanado por el gobernado; o bien, si nos encontramos en el segundo caso, es decir que se presente ante una autoridad incorrecta o incompetente, la propia Administración deberá remitir la promoción ante la autoridad correcta a fin de que se resuelva la petición hecha.

#### III.4 LAS ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Hemos señalado en líneas anteriores que el procedimiento administrativo constituye una serie de pasos concatenados y coordinados que preparan o anteceden la expresión de la voluntad administrativa.

En efecto, la actuación de la voluntad administrativa se da en una sucesión de momentos que a su vez está integrada de diferentes fases:

- a) Iniciación
- b) Inst rucción
- c) Decisión
- d) Eficacia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INICIACIÓN.

En esta fase cobran una gran importancia los sujetos del procedimiento administrativo.

En efecto, sabemos que la actividad en que se concreta la función administrativa es actividad de la Administración Pública esta es el sujeto activo de la relación jurídica entre los gobernados y el Estado. En cuanto el procedimiento administrativo es cauce formal de la acción administrativa, puede hablarse de la Administración Pública como sujeto del procedimiento administrativo.<sup>53</sup>

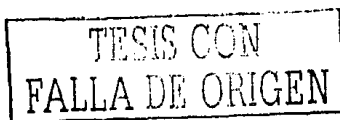
Así, pasamos al estudio de otro punto importante en el procedimiento.

La Administración Pública es la parte del procedimiento que en ejercicio de sus facultades decide y ejecuta determinados actos con el objeto de dar cumplimiento a los fines que le han sido encomendados, y que van encaminados siempre al interés general.

Asimismo, en el ejercicio de la función administrativa aparece al lado de, o frente a la Administración Pública, el particular, es decir el gobernado. En este sentido, el particular como parte en el procedimiento administrativo siempre conserva su calidad de tal, cualquiera que sea su relación con dicha Administración.

En efecto, el particular en su relación con la Administración Pública puede encontrarse en los siguientes supuestos: facilitar a la Administración los medios necesarios para la realización de sus fines, sufrir en sus bienes las servidumbres administrativas, o bien ser privado de sus bienes por parte del Estado, en virtud del interés público, soportar las limitaciones de la intervención administrativa, o ser un simple usuario de los servicios que la Administración preste. De tal modo que tendremos al contribuyente, al expropiado, al concesionario, entre otros.

<sup>53</sup> González Pérez Jesús, Ob. Cit., pág. 61.



En otro orden de ideas, el procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte.

El procedimiento administrativo se inicia a petición de la parte interesada, cuando se promueve por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que persiga un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Para que un procedimiento administrativo pueda dar inicio a petición de parte, es menester que el escrito de su petición contenga los requisitos mínimos que la ley exige para tal efecto. Tales requisitos se clasifican en subjetivos y objetivos.

Requisitos subjetivos.- Consisten básicamente en que la instancia debe presentarse ante el órgano competente.

Lo anterior es así debido a que en el procedimiento administrativo necesariamente se da una relación jurídico procedimental, esto es, la existencia de dos sujetos de derecho: la Administración por un lado y la parte interesada por la otra.

A mayor abundamiento, dado que será la Administración Pública la encargada de emitir una resolución final, ésta debe estar dotada de la competencia necesaria que le permita la emisión de actos que incluso afecten la esfera de los gobernados.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su artículo 42, segundo párrafo establece que cuando un escrito sea presentado ante una autoridad incompetente, dicho órgano tendrá la obligación de remitir la promoción al que sea competente, para que sea ella la que resuelva lo que en Derecho corresponda.

Requisitos objetivos.- Se refieren a la forma que debe adoptar el escrito mediante el cual el particular realice su petición, y a la posibilidad y licitud de la pretensión perseguida por el particular.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En cuanto a la forma, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en su artículo 15, que el escrito en el que se realice una petición o busque una pretensión el particular interesado, debe contener el nombre, denominación o razón social del promovente y su domicilio, legal o convencional; además debe señalar la autoridad a la que se dirige; el propósito de la promoción, las pruebas con que pretende acreditar dicha pretensión; y en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de la persona autorizada para oír y recibirlas; además, deberá ser dirigido y presentado directamente a las oficinas autorizadas para esos efectos, y sobre todo que lo que solicite el particular ante la Administración, sea posible y lícito, - artículo 42 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo-.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 18 que toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, debe estar firmada por el interesado, o por quien legalmente esté autorizado para ello, a menos que el promovente no pueda o no sepa firmar, para lo cual, imprimirá su huella digital.

Dicho ordenamiento también dispone que las promociones deberán presentarse en las formas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca forma oficial, y acompañar lo anexos que en su caso ésta requiera.

Finalmente menciona que toda promoción presentada ante las autoridades hacendarias debe contener por lo menos los siguientes requisitos: constar por escrito, el nombre del contribuyente, o en su caso, la denominación o razón social y su Registro Federal de Contribuyentes; debe además señalar la autoridad a la que se dirige, y el propósito de la promoción, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones, y el nombre de la persona autorizada para tales efectos.

- Iniciación de oficio.- El procedimiento administrativo inicia de oficio cuando en la propia Administración el órgano competente decide actuar en virtud de diversas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

circunstancias, las cuales pueden ser por propia iniciativa, por órdenes de un órgano superior, por sugerencia de alguno de los órganos subordinados, por pedimento de cualquier otro órgano de la Administración, o bien por la denuncia o queja de los particulares.

Aunque en los últimos cuatro supuestos, el inicio de un procedimiento administrativo no se da por iniciativa propia, sino por sugerencia, orden o queja de un tercero, dicho procedimiento sí tendrá la naturaleza oficiosa en virtud de que tales sujetos no constituyen parte interesada en el mismo, sino que únicamente realizan una función de tipo informativo al órgano facultado para incoar dicho procedimiento, y por ende, si éste decide iniciarlo, se debe considerar que lo hizo oficiosamente.

Cabe señalar que en este aspecto, la competencia del órgano que inicie el procedimiento administrativo, cobra una gran importancia, ya que no cabe de ninguna manera la situación de delegación ni asociación, sino que debe ejercitarse precisamente por el órgano que tenga dicha atribución expresamente dictada en una norma jurídica.

Una vez iniciado el procedimiento, se darán determinados efectos tanto respecto de las potestades del órgano competente como de las relaciones jurídico materiales.

Sin embargo, el efecto general más importante de todo procedimiento, una vez incoado, es el que la Administración se vea obligada a resolverlo, tal y como lo establece la fracción X del artículo 16 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En materia fiscal, existen diversos procedimientos administrativos, unos se dan de forma oficiosa y otros a petición de parte. Como ejemplo de los primeros podemos mencionar la visita domiciliaria, que es el procedimiento administrativo en el que las autoridades hacendarias a fin de comprobar que los causantes den cumplimiento con las disposiciones fiscales, acuden a sus domicilios para revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El ejercicio de esta facultad por parte de las autoridades fiscales, debe estar sujeto a las formalidades que establece el artículo 44 del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte, como ejemplo de un procedimiento administrativo en materia fiscal que se inicie a petición de parte, tenemos el recurso de revocación, dicho procedimiento constituye un medio de defensa para el gobernado ante la actuación de las autoridades hacendarias, y únicamente podrá dar inicio cuando el afectado así lo solicite.

Finalmente existe un procedimiento que puede ser tanto de oficio como a petición de parte, y es el procedimiento para devolución de pagos indebidos - artículo 22 del Código Fiscal de la Federación -.

#### INSTRUCCIÓN.

Es la fase en la que el órgano administrativo se allega de los elementos y recursos necesarios para lograr una decisión en el asunto de su conocimiento.

En esta fase los órganos administrativos deben respetar los derechos subjetivos de los particulares, dándoles la oportunidad de ser oídos y de tener la posibilidad de aportar las pruebas y formular alegatos, para la defensa de sus intereses, más aún cuando la decisión del órgano administrativo va a emitir un acto que les afecte.

La instrucción es fundamental para la validez de la resolución que determine el órgano administrativo, pues es aquí donde deben ponerse en práctica los principios del procedimiento, y que han sido analizados en párrafos anteriores.

El no acatar los principios de legalidad, razonabilidad, y la garantía de audiencia por ejemplo, puede traer como consecuencia el hecho de que la resolución que emita el órgano, y que hemos dado el nombre de acto administrativo, será nulo, por ser fruto de actos viciados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DECISIÓN.

Esta fase se constituye con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción formada con los elementos que se allegó. Es decir, con la emisión del acto final, objeto del procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo lo realiza la propia Administración Pública a través de sus órganos, y siempre tiene un objeto que perseguir.

En tal virtud, si hemos afirmado que el procedimiento es el cauce formal de la función administrativa, su objeto en sentido abstracto será el de la concreta función que en el mismo se realice, y por ende, no podemos hablar de un objeto del procedimiento administrativo como algo distinto del objeto de la función administrativa.

Ahora bien, el objeto específico del procedimiento administrativo será de acuerdo a la propia naturaleza del mismo, y por la pretensión que éste persiga.

Debido a los principios que rigen al Derecho Administrativo, esta fase debe constar por escrito y realizarse con la oportunidad requerida, dentro de los plazos previamente establecidos en las normas jurídicas de las materias de que se traten.

En esta fase, juega un papel de suma importancia el principio de eficacia que rige al procedimiento, en tanto que implica la rapidez, simplicidad y economía procedimental.

Sin embargo, el hecho de que el procedimiento administrativo tenga una eficacia plena, no significa que deba ser apresurado o prematuro, dado que la oportunidad de cada una de las etapas procesales debe cumplirse a efecto de garantizar el debido proceso, para lograr una decisión debidamente fundada y motivada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta fase del procedimiento administrativo no es optativa o potestativa para la Administración Pública, pues su incumplimiento trae como consecuencia que se configure la negativa ficta, la afirmativa tácita e incluso, la caducidad.

#### EFICACIA.

La fase de la eficacia se manifiesta con la publicidad del acto, a fin de que adquiera la idoneidad necesaria para producir sus efectos jurídicos.

Los actos jurídicos que se originan con el procedimiento administrativo son generadores de derechos y obligaciones, por lo que es indiscutible que existe la obligación de los órganos administrativos de darlos a conocer a sus destinatarios, pues de lo contrario, existe un impedimento legal para que surtan efectos jurídicos.

Lo anterior se puede llevar a cabo de diversas formas, depende de cómo lo exija la propia ley aplicable al procedimiento de que se trate. Es decir, la resolución final a la que arriba un procedimiento administrativo puede darse a conocer por diversos medios, entre los más comunes encontramos la publicación en el Diario Oficial o las gacetas locales, la notificación personal o por correo certificado, y actualmente a través de los medios electrónicos que la ley autorice.

Por otra parte, la ley también establece el derecho que tienen los gobernados de conocer la decisión de la Administración Pública, máxime si se trata de una decisión que afecta su esfera jurídica, a fin de respetar su garantía de audiencia, y darles la oportunidad de impugnar dicha decisión a través de los medios de defensa que la propia ley les otorga, de lo contrario, si un acto no es hecho del conocimiento del particular, el mismo no nace a la vida jurídica, y por ende carece de eficacia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### III.5 LOS ACTOS QUE PONEN FIN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

La doctrina señala que existen dos formas de terminar el procedimiento administrativo: una normal y otra anormal. La forma normal de concluirlo consiste en la existencia de una resolución expresa que resuelve el fondo del asunto.

La resolución del procedimiento administrativo.- Consiste en la obligación que tiene la Administración Pública de emitir una decisión en un procedimiento, bien haya sido iniciado de oficio o a petición de parte.

En otras palabras, la resolución se traduce en el acto definitivo que pone fin al procedimiento, y que se diferencia de los actos de trámite que suceden en el desarrollo del mismo.

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 51, que una vez ejercitadas las facultades de comprobación por parte de las autoridades fiscales, tratándose de la llamada revisión de gabinete, y que de la misma se adviertan hechos u omisiones del contribuyente que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, las autoridades emitirán una resolución administrativa en la que determinen las contribuciones omitidas.

La resolución tiene ciertos requisitos de carácter subjetivo y objetivo:

Subjetivo.-

Que debe ser dictada por la autoridad competente, y en caso de que se dicte en circunstancias de delegación de competencia, esto debe estar contemplado en la propia ley que rija el procedimiento de que se trate.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## Objetivo.-

Además de todos los requisitos de carácter objetivo que deben contener los actos administrativos - posibilidad, licitud y causa -, la resolución debe de ser congruente con las pretensiones del gobernado, cuando se trate de un procedimiento iniciado a petición de parte, o bien, congruente con el contenido del acto que dio origen a la iniciación del mismo, cuando sea de oficio.

La forma anormal comprende aquellos supuestos por los que la autoridad da por concluido el procedimiento sin decidir la cuestión de fondo, por ejemplo, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funda la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, la declaración de caducidad, la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, y el convenio de las partes, siempre que así lo permita el ordenamiento jurídico aplicable a dicho procedimiento.

El desistimiento y la renuncia al derecho en que se funda la solicitud.- De acuerdo al Derecho Procesal, el desistimiento consiste en la renuncia de la acción procesal que realiza el sujeto de derecho en quien recae la facultad de provocar la función jurisdiccional del Estado.

Cabe mencionar que estas figuras aunque tienen en común el apartamiento voluntario del interesado de la acción intentada, sus efectos son de distinta naturaleza, ya que en el desistimiento se dejan a salvo los derechos posteriores que pueda tener el particular que ha renunciado a la acción procesal, para iniciar otro procedimiento en relación al mismo asunto, si así lo estima conveniente; en cambio, en la renuncia, el gobernado no tiene esa posibilidad en virtud del abandono a su derecho de acción que expresamente hace ante el órgano administrativo, de tal forma que no podrá ejercerlo en forma futura.

El artículo 124-A del Código Fiscal de la Federación establece que el procedimiento instaurado en contra de una resolución emitida por las autoridades fiscalizadoras a través

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

del recurso de revocación, se sobreseerá cuando el particular se desista expresamente de su recurso, dándose así por terminado el procedimiento iniciado.

La declaratoria de caducidad.- Se produce cuando por causas imputables al particular se paraliza el procedimiento en cualquiera de sus etapas; o bien cuando la autoridad no dicta una resolución, de acuerdo al término previsto por la ley que regule dicho procedimiento.

Existen muchas discusiones en torno a la figura de la caducidad, en el sentido de que violenta la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo, pues diversos tratadistas coinciden en que debido al interés general, y al principio de oficialidad que caracterizan la actuación de los órganos administrativos, el término de un procedimiento de carácter administrativo no puede estar supeditado a la voluntad del particular por su falta de actuación.

Por último, cabe mencionar que la caducidad es un figura eminentemente procedimental, cuyo propósito es sancionar jurídicamente la negligencia de quien debe impulsar o ejercer sus derechos en el procedimiento, tal como lo establece el artículo 57 fracción IV, y 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En materia fiscal la caducidad consiste en la pérdida del derecho de las autoridades fiscales para determinar omisiones e imponer sanciones a los contribuyentes, transcurrido el plazo de cinco años sin que este se haya suspendido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación.

La imposibilidad material para continuarlo por causas sobrevenidas.- Ésta constituye otra de las formas anormales de concluir un procedimiento administrativo, ocurre cuando existen acontecimientos inesperados por los que el procedimiento ya no tiene razón de ser.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estas causas pueden tener lugar por los propios sujetos del procedimiento, por el objeto, o la normativa aplicable.

Sin embargo, es pertinente aclarar más que por causas determinantes de imposibilidad para continuar con el procedimiento, debe tratarse de causas que priven al procedimiento de razón de ser.

La terminación de un procedimiento administrativo por lo que hace al sujeto, ocurre por la extinción o transformación de los interesados en determinadas circunstancias, porque de acuerdo a lo establecido en el artículo 2º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, ni la muerte ni la extinción de los interesados son suficientes para la terminación de un procedimiento, pues el mismo se continúa con los causahabientes.

En efecto, un procedimiento terminará por la extinción del interesado cuando el derecho ejercitado, o el interés que legitimaba a éste, sean de naturaleza estrictamente personal, no pudiendo tramitarse por ende, por persona distinta.

Por otra parte, un procedimiento terminará por la muerte o transformación del interesado, cuando ya no tenga razón de ser la continuación del procedimiento, por ejemplo, si a una persona se le realiza un procedimiento de selección para otorgarle una plaza en un organismo de la Administración Pública, y éste fallece, es evidente que dicho proceso de selección carece de razón de ser.

Ahora bien, por cuanto hace a las causas referentes al objeto, tenemos la modificación o desaparición del objeto.

Un ejemplo claro de desaparición del objeto en el procedimiento administrativo lo tenemos cuando en una orden de verificación se tiene como objeto revisar una gasera, y ésta desaparece a causa de un siniestro, entonces el procedimiento administrativo carece de objeto, por lo que ya no tiene razón de ser.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III.6 LOS TIPOS DE PROCEDIMIENTO.

Sabemos que la materia administrativa es sumamente extensa, por ello, existe una gran variedad de procedimientos administrativos y de clasificaciones que diversos autores han realizado para su mejor entendimiento.

Una de las clasificaciones que se ha hecho de los tipos de procedimiento se ha dado en torno a los actos administrativos, así existirán procedimientos administrativos de creación o producción de actos; procedimientos administrativos de ejecución de los mismos, y procedimientos administrativos de impugnación.

Por otra parte, otros tratadistas han dividido los procedimientos administrativos de una forma más simplista: en procedimientos administrativos de oficio, a petición de parte, procedimiento de oposición, procedimiento de ejecución, procedimiento revisor, y procedimiento sancionador.

Consideramos que ambas clasificaciones son de suma importancia y por ello analizaremos cada una de ellas.

#### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CREACIÓN DE ACTOS.

Si partimos del concepto de procedimiento administrativo como el conjunto de actos que preparan y preceden un acto administrativo, tenemos que los procedimientos de creación de actos se componen por un conjunto de pasos o fases que inicial la autoridad normalmente a través de una orden de visita, o verificación.

Este conjunto de actos que se suceden en el desarrollo de un procedimiento, reciben el calificativo de provisionales, y tienen como característica general que correr a cargo de las autoridades, sin la intervención o participación de los gobernados, aunque

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

algunas leyes prevén lo que conocemos como instancias administrativas, que permiten tener una participación activa a los gobernados antes de la creación de un acto administrativo.

Los procedimientos administrativos de creación se componen de las siguientes fases:

- Existe la emisión de una orden de visita o verificación.

- Debe existir la notificación de esa orden.

- La presencia material de los agentes de la autoridad en el domicilio o en el negocio del particular sujeto a la ejecución de dicha orden.

- Una vez que los agentes de la autoridad realizan la observación o revisión del domicilio objeto de la visita, proceden a la entrega de la documentación respectiva, debiendo cumplir con una serie de formalidades previstas en diversos ordenamientos.

- Levantamiento de las actas, en la cual los agentes de la autoridad deben reseñar todas las observaciones que a su juicio puedan implicar una contravención a las disposiciones legales; en esta fase la autoridad a su vez debe conceder al administrado la posibilidad de que exprese lo que a su interés convenga, lo que conocemos como instancias administrativas.

- Finalmente, la conclusión del procedimiento administrativo de creación se da con la emisión del acto administrativo definitivo. Este acto administrativo puede ser favorable o desfavorable para los administrados, y entonces el gobernado tendrá la posibilidad de impugnar dicha resolución con los medios de defensa que expresamente le concede la ley, iniciando así otro procedimiento también de carácter administrativo al que conocemos como procedimiento administrativo de impugnación.

Un ejemplo claro del procedimiento de creación de actos administrativos en materia tributaria es la visita domiciliaria, misma que se encuentra regulada en los artículos 44 a 47 del Código Fiscal de la Federación, en los que entre otros, se establecen los requisitos, formalidades y términos para llevar a cabo esta facultad de comprobación, y que concluye con la emisión de un acto administrativo.

#### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN.

Sabemos que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad o validez, de tal suerte que en caso de impugnación, corresponde al gobernado desvirtuar dicha presunción de legalidad.

Aunado a esa presunción de validez, el acto administrativo también goza de ejecutoriedad, lo que significa que todos los actos administrativos, sea cual sea su contenido, traen aparejada su ejecución.

En efecto, decíamos en líneas anteriores que para que un acto administrativo goce de plena existencia, no basta el hecho de que una autoridad lo emita seguido de todo un procedimiento, sino que dicho acto debe ejecutarse para tener plena eficacia jurídica.

Esta ejecución puede traducirse en una afectación a la esfera jurídica del gobernado en sentido económico, o disciplinario, es decir, la determinación de una autoridad que agraviará el entorno del particular. Por ejemplo, en el primer supuesto, tenemos la ejecución de un crédito fiscal, y en segundo caso, cuando un servidor público se ve impedido a ejercer más su cargo o comisión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE IMPUGNACIÓN.

Llámase así a los medios con los que cuenta el gobernado para la defensa de sus derechos en contra de actos instaurados por órganos de la Administración Pública.

La naturaleza jurídica de los procedimientos administrativos de impugnación o recursos administrativos es eminentemente preventiva y no represiva, es decir, con ellos se busca la depuración legal de un acto que lesiona los derechos del gobernado; esto es, una vez que un acto afecte el entorno del gobernado, se persigue el retiro total o parcial del daño inferido.

El recurso administrativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos.<sup>54</sup>

De lo anterior podemos definir al recurso administrativo como el medio legal del que dispone el particular para manifestar ante la Administración, su inconformidad con un acto que afecta su esfera jurídica, a fin de que sea ella misma la que revise el acto que ha emitido, y lo anule, revoque o confirme, en caso de comprobar su ilegalidad o inoportunidad de dicho acto.

En otras palabras, la figura del recurso administrativo constituye un medio de defensa propiamente dicho, que se hace valer dentro de la esfera de la autoridad administrativa para que ésta tenga la oportunidad legal de reexaminar su acto administrativo tomando en consideración los argumentos hechos valer por el recurrente.

La finalidad fundamental que persigue el procedimiento administrativo de impugnación, es que la autoridad revoque, o al menos modifique el acto que le causa agravio al particular. Sin embargo, si ninguna de estas situaciones se da, se presenta la

<sup>54</sup> Nava Negrete Alfonso, Ob. Cit. pág. 51.



confirmación del acto administrativo, lo que conlleva a la posibilidad de impugnarlo ante una autoridad jerárquicamente superior al órgano emisor de dicho acto, pero perteneciente a la misma dependencia.

La doctrina ha clasificado los procedimientos administrativos de impugnación en recursos administrativos de reconsideración y de revisión.

La primera categoría corresponde a aquellos recursos en los que es la propia autoridad emisora del acto administrativo quien resuelve el recurso, reconsiderando si la forma en que determino una resolución fue legal o no.

La segunda categoría corresponde a aquellos recursos administrativos que son resueltos por el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto recurrido.

Lo común de ambos tipos de procedimientos de impugnación es que concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado; sin embargo, difieren por cuanto que estos efectos se emiten por distintas autoridades.

Otra clasificación importante en relación con los recursos administrativos, es aquella que los divide en recursos administrativos obligatorios y optativos.

Los primeros se refieren a la obligación que tiene el gobernado de agotar el principio de definitividad antes de acudir a otra de las instancias - la contenciosa administrativa - con que cuenta para inconformarse por la actuación de la Administración Pública.

Los segundos consisten en que la ley expresamente otorga al particular la posibilidad de elegir entre la vía administrativa o la contenciosa a inconformarse por una determinada actuación de la Administración Pública.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pasando a otro punto, decíamos que estudiosos del Derecho han hecho otra clasificación de los tipos de procedimiento:

#### 1.- PROCEDIMIENTO DE OFICIO.

Es aquel en el que la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa; por ejemplo, en los procedimientos de control, evaluación y sancionatorios.

#### 2.- PROCEDIMIENTO A PETICION DE PARTE.

Este procedimiento debe ser llevado a cabo por la administración, previa solicitud del gobernado, en las concesiones, los recursos y las peticiones de los particulares.

#### 3.- PROCEDIMIENTO DE OPOSICIÓN.

Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se allega para resolver un asunto que conoce. Este tipo de procedimiento también lo conocemos como instancias administrativas, en las que el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza; también se presenta durante el procedimiento para el otorgamiento de concesiones, en el que los terceros interesados pueden intervenir.

#### 4.- PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.

Está integrado por el conjunto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata en forma voluntaria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 5.- PROCEDIMIENTO REVISOR.

Este procedimiento se realiza con relación a uno anterior, y conduce a la producción de un nuevo acto administrativo que confirma, revoca o modifica el acto que revisa.

## 6.- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Se produce por el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, por incumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares o de los empleados de la propia administración.<sup>55</sup>

A lo largo de este capítulo hemos realizado un análisis pormenorizado de las fases que constituyen el procedimiento administrativo; también hemos visto los tipos de procedimiento, y sus características, con el objeto de tener una idea amplia y clara de Constitucional el bloque de legalidad preexistente este tema.

Lo anterior en virtud de que para el desarrollo de este trabajo es necesario conocer la forma en que debe llevarse a cabo la actuación de la Administración Pública cuando emite actos administrativos.

Decíamos en el capítulo anterior, que los órganos de la Administración se ven obligados a realizar determinadas actividades que persiguen siempre el bienestar general, y también dejamos puntualizado que dicha actuación se lleva a cabo entre otras, a través la emisión de actos administrativos.

Sabemos que son tres las funciones que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines y cometidos, y entre esas funciones encontramos la administrativa que está a cargo del Poder Ejecutivo, a través de los órganos pertenecientes a él, y que se encuentran dotados de competencia para tal efecto.

<sup>55</sup> Delgadoillo Gutiérrez? Luis H. y Manuel Lucero E., Ob. Cit. pág. 247

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Nuestra Carta Fundamental y las leyes ordinarias han establecido procedimientos específicos para normar la actuación de la Administración Pública, con el objeto de garantizar a los gobernados el respeto a sus derechos subjetivos, como son la garantía de legalidad, de audiencia, de debido proceso y de seguridad jurídica.

En efecto, el artículo 14 Constitucional establece que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, el artículo 16 del mismo ordenamiento legal dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Como podemos ver, estos artículos interpretados en materia administrativa establecen en forma clara que toda actuación de la Administración Pública debe estar debidamente fundada y motivada, y más aún cuando se trata de actos que nos causen una lesión en nuestra esfera jurídica. De ahí que la debida fundamentación y motivación surge desde la incubación del acto administrativo, es decir desde el procedimiento creador del acto definitivo dirigido a un particular en forma específica.

Además, tales ordenamientos establecen el derecho que tiene el gobernado de ser oído y vencido en juicio, que traducido a la materia en estudio, significa que los particulares en todo procedimiento que instaure la Administración en su contra, tendrán la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga, ya sea mediante instancias administrativas, los procedimientos de impugnación o recursos administrativos, o bien, mediante el juicio

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

contencioso administrativo, lo que significa el respeto a la garantía de audiencia prevista por el artículo 14 de nuestra Constitución Política.

Por ello al hablar de procedimiento administrativo, como el conjunto de pasos que preceden a la emisión de un acto administrativo, tal como lo refiere el maestro Gabino Fraga, debemos analizar cada una de las fases que lo constituyen a fin de determinar si la resolución a la que arriba la Administración Pública es ajustada a Derecho o no.

Así, una resolución que es producto de actos viciados, debido a la violación de las formalidades del procedimiento que exige la Constitución, y la ley ordinaria de que se trate, dará como resultado un acto administrativo nulo.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

*NULIDAD QUE DECLARA LA SENTENCIA FISCAL DEBIDO A LA NOTIFICACIÓN ILEGAL DEL INICIO DEL PROCEDIMIENTO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES. DEBE SER LISA Y LLANA Y NO PARA EFECTOS. La notificación es el acto jurídico que constituye el presupuesto necesario para el inicio del procedimiento de comprobación, ya que del análisis del artículo 44, fracciones II y III, del Código Fiscal de la Federación, se desprende que el procedimiento se inicia precisamente con la entrega al contribuyente o a su representante en vía de notificación del oficio respectivo, de suerte que es en el momento mismo de la notificación practicada de manera legal cuando se inicia válidamente el procedimiento para el ejercicio de las facultades de comprobación. De ahí que si la notificación del inicio de dichas facultades se realizó en forma contraria a la establecida en la ley, cabe concluir que no inició debidamente el ejercicio de tales facultades, actualizándose, entonces, la hipótesis prevista por la fracción IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, lo que ocasiona la nulidad lisa y llana del procedimiento de mérito iniciado con motivo de su ilegal notificación, y no una nulidad para efectos, pues resultaría materialmente imposible retrotraer el tiempo a fin de que se subsanara la violación cometida, sin perjuicio, desde luego, que si la autoridad fiscal se encuentra aún en tiempo y decide hacer uso de sus facultades discrecionales, inicie de nueva cuenta y en debida forma el procedimiento de que se trata.<sup>56</sup>*

<sup>56</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIII, Mayo de 2001, Tesis: VI.3o.A.4 A, pág. 1185.

*NULIDAD. EFECTOS DE LA, POR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO. Cuando la Sala responsable advierte la comisión de una violación al procedimiento de comprobación fiscal, debe declarar la nulidad para el efecto de que se revoque la resolución impugnada y deje a salvo las facultades de la autoridad demandada para que de creerlo conveniente, ordene la reposición del procedimiento a partir de la violación procesal cometida.<sup>57</sup>*

---

<sup>57</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: I, Junio de 1995, Tesis: VI.2o.8 A, pág. 483.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPITULO IV.- LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES

### IV.1 RESEÑA HISTÓRICA.

A lo largo del presente trabajo hemos realizado un estudio pormenorizado de las fuentes que dan origen al Derecho Administrativo; asimismo, analizamos los elementos y requisitos que dan validez a los actos administrativos.

Lo anterior se llevó a cabo para arribar al objetivo principal en esta investigación que es demostrar que la aplicación de las Resoluciones Misceláneas Fiscales que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al fundar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados, carecen de los requisitos y elementos de validez exigidos por los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Sabemos que el Estado para poder dar cumplimiento a sus fines y cometidos, se ve en la necesidad de imponer tributos a sus gobernados a fin de que le permitan allegarse de los recursos necesarios para preservar su existencia y el bienestar del interés general.

En este sentido la Administración Pública juega un papel fundamental, pues es en ella en la que se materializa la actuación estatal, de tal forma que cada órgano que la compone tiene una función específicamente determinada, que persigue siempre un solo objetivo: cumplir con los fines del Estado.

Lo anterior lo lleva a cabo mediante la emisión de actos que pueden o no afectar al interés jurídico de los gobernados. Así, cuando se da el primer supuesto, es decir que la actuación del Estado afecte los intereses de los particulares, las autoridades están obligadas a fundar y motivar su actuación cumpliendo con los requisitos establecidos en la Constitución, y en los ordenamientos que de ella emanan.

Por tal motivo, si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano encargado de la recaudación de impuestos, emite actos administrativos que funda y motiva

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en las reglas misceláneas fiscales, disposiciones que a nuestro modo de ver, desde su expedición carecen de bases constitucionales, como lo demostraremos a lo largo del presente capítulo, cuando son utilizadas como fundamento de derecho por las autoridades hacendarias en la emisión de sus actos, transgreden las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El surgimiento de estas disposiciones tiene su origen a raíz de que entró en vigor la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1964, pues es en este año en el que las autoridades fiscales comenzaron a emitir opiniones que dieron en llamar "Criterios"; su publicidad estaba muy restringida, pues únicamente se daban a conocer a través de una revista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominada Investigación Fiscal.

Se llegaron a emitir 36 criterios, cambiándoles posteriormente su designación por la de "Precedentes". Estos criterios y precedentes no constituyeron más que opiniones que emitían las autoridades fiscales, de las que no surgían consecuencias fiscales y cuya validez legal se encontraba perfectamente determinada en el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 82 vigente en aquella época -1967 a 1982-, el cual establecía lo siguiente:

*Artículo 82.- Los funcionarios fiscales facultados debidamente, podrán expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior que deberán seguir, en cuanto a la aplicación de las normas tributarias. De dichas circulares no nacen obligaciones ni derechos para los particulares...*

Un ejemplo claro de lo dicho, lo constituye el Criterio número 13, de abril de 1966. En él se estableció el régimen fiscal que deberían aplicar los arrendadores y los arrendatarios que celebraran operaciones de arrendamiento con opción de compra, mediante contratos conocidos como de "arrendamiento financiero". El 23 de septiembre de 1969, tres años y medio después de haberse emitido el Criterio 13 se dejó sin efectos mediante oficio dirigido a la Confederación de Cámaras de Comercio, la autoridad fiscal dispuso que las empresas arrendadoras cuyas operaciones se hubieran ajustado a dicho Criterio, deberían corregir sus declaraciones presentadas desde 1966, para ajustarlas al nuevo Criterio de la autoridad, expresado en 1969 y comunicado en 1970.



Con la nueva ley del Impuesto Sobre la Renta se tuvo la intención de aclarar disposiciones cuya interpretación y aplicación habían resultado confusas en algunos aspectos, y el propósito de que las autoridades hacendarias tuvieran mecanismos y facultades que les permitieran con mayor facilidad combatir la evasión fiscal. Sin embargo, no se logró tal objetivo, es decir, con el nuevo ordenamiento ni se aclararon las disposiciones que estaban confusas en la Ley de 1964, ni se dotó a las autoridades fiscales de nuevos mecanismos que facilitaran la detección y el combate de la evasión fiscal, por el contrario, las autoridades fiscales se vieron en la necesidad de emitir reglas de carácter general para aclarar las disposiciones que quedaron confusas en la nueva Ley, o incluso para establecer nuevas normas no contempladas en la misma.

Así, a partir de 1981 se empezaron a emitir por las autoridades fiscales disposiciones anuales denominadas "Resolución que establece Reglas Generales y Otras disposiciones de Carácter Fiscal para el año de ...".

Eran publicadas cada año en el mes de marzo y tenían vigencia a partir del 1º de abril del año de su publicación y hasta el último día del mes de marzo del año próximo siguiente a su publicación, asimismo, la mayor parte de sus reglas tenían vigencia a partir del 1º de abril de ese año, salvo que por circunstancias especiales tuvieran una vigencia distinta.

Estas disposiciones anuales permanecieron con el nombre técnico de "Resolución que establece Reglas Generales y Otras disposiciones de Carácter Fiscal para el año de ...", hasta el 27 de marzo de 1994.

A partir del 28 de marzo de 1994, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos resoluciones que sustituyeron la citada en el párrafo que antecede. A estas resoluciones se les denominó "La Resolución que establece para 1994 Reglas Fiscales de carácter general relacionadas con el Comercio Exterior", y la "Resolución que establece para

1994 Reglas de carácter general aplicables a los impuestos y derechos federales, excepto a los relacionados con el Comercio Exterior”.

Como se puede observar, las autoridades fiscales han denominado a estas disposiciones de distintas maneras: criterios, circulares, boletines, manuales, reglas de carácter general y misceláneas fiscales.

Su existencia ha sido justificada en virtud de la necesidad de facilitar a los contribuyentes y demás obligados por las leyes fiscales, el conocimiento de las reglas que establecen disposiciones administrativas de carácter general, agrupándolas por materia y por tipo de contribuciones para simplificar su aplicación, logrando con ello que los particulares lleven un mejor cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

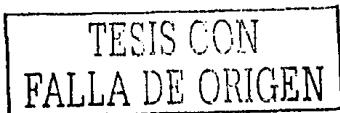
Otra de las finalidades que se persigue con la expedición de estas reglas, según declaraciones de los funcionarios encargados de emitirlas, *es fortalecer la recaudación, impulsando la fiscalización, al aumentar la presencia fiscal, diversificando los controles y ampliando las fuentes de información del fisco, respecto de los contribuyentes.*<sup>57</sup>

Asimismo, también han justificado su razón de ser argumentando que con su expedición se logra un mejor cumplimiento en sus facultades fiscalizadoras, lo que consideramos no válido, en virtud de que con esta situación se reemplazan o sustituyen atribuciones que únicamente corresponde ejercitar al Jefe del Ejecutivo Federal, opinión de la que dejamos abierta la pauta para ser analizada ampliamente a lo largo del presente capítulo.

#### IV.2. CONCEPTO DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL.

Se llama resolución miscelánea fiscal a la publicación anual que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que se compone de un conjunto de reglas de carácter

<sup>57</sup> Proceso Nacional, revista semanal. No. 857/9.



general que tiene por objeto aclarar y complementar las reformas del año en curso o de disposiciones fiscales contenidas en las leyes.

La Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal de 2002, que entró en vigor el 1º de junio de 2002, y estuvo vigente hasta el 28 de febrero de 2003, ha sido definida *como el ordenamiento en donde se agrupan aquellas disposiciones de carácter general aplicables a impuestos y derechos federales, excepto a los relacionados con el comercio exterior.*<sup>58</sup>

Este documento se compone de un título, un capítulo, una sección, que puede o no tenerla, y una regla. Las disposiciones son agrupadas por materia u ordenamiento, y por tipo de contribución; por ejemplo Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado.

Su vigencia se encuentra plenamente determinada en el apartado de artículos transitorios de la propia miscelánea, generalmente entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y tiene una duración en la mayoría de los casos de un año.

Para fundamentar su expedición, las autoridades que emiten estas reglas, invocan los artículos 16 y 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación y 6º, fracciones XXXIV y XXXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos ordenamientos legales se analizarán con detalle en el punto siguiente.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>58</sup> Olguín Lourdes, Resolución Miscelánea Fiscal 2002-2003, artículo publicado el 22 de septiembre de 2002, <http://www.impuestm.com/articulos/37.html>.

### IV.3. AUTORIDADES QUE EMITEN LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES.

#### IV.3.1 LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, la Resolución Miscelánea Fiscal es una publicación que expide el Secretario de Hacienda y Crédito Público, para lograr el mejor cumplimiento de sus facultades.

En ese sentido, consideramos necesario realizar un análisis de las facultades que le han sido conferidas a dicho órgano para la emisión de este tipo de documentos.

De acuerdo con el artículo 90 Constitucional, la Administración Pública Federal, será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión. Dicho ordenamiento también señala que los negocios del orden administrativo serán distribuidos en las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 1º de la citada Ley Orgánica, la Administración Pública centralizada se encuentra encabezada por el Presidente de la República, seguido de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, es decir, la función administrativa por excelencia, es ejercitada por el Titular del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que sea un solo individuo quien realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, cuenta con diversas dependencias denominadas Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, así como una Consejería Jurídica y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y coordinación, en términos de los artículos 2º, 4º y 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En ese sentido, tenemos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un órgano centralizado de la Administración Pública Federal, y cuenta con una diversidad de atribuciones en materia tributaria, las cuales no sólo están expresadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también en su Reglamento Interior, en el Código Fiscal de la Federación, y en la Ley Aduanera.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública en comento, establece cuáles son las funciones que tendrá a su cargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y entre las más importantes podemos mencionar las siguientes:

- Es la dependencia que se encarga de proyectar y coordinar la Planeación Nacional del Desarrollo; además calcula los ingresos necesarios para la Federación, así como para el Distrito Federal y las entidades paraestatales.

- También se encuentra facultada para estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales, así como la Ley de Ingresos de la Federación, aplicables año con año.

- Se encarga del cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos federales, y productos, en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

- Finalmente, el legislador ha dejado la puerta abierta para que dicha dependencia tenga otras facultades que se encuentren conferidas a ella en otras leyes y reglamentos.

De lo anterior se puede observar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras actividades, es la dependencia encargada de formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, así como las leyes de ingresos federales y para el Gobierno del Distrito Federal, con base a los proyectos de ingresos respectivos, el cobro de contribuciones, incluyendo las de comercio exterior, así como imponer sanciones por falta de cumplimiento de las diversas disposiciones fiscales, además de ejercer su propio control

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

presupuestal y tener injerencia en la aprobación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la propia Administración Pública Federal.

Por otra parte, el artículo 16 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15 de dicho ordenamiento, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

Como podemos ver, dicho artículo contiene dos aspectos de suma importancia, ya que en primer lugar hace referencia a que las facultades que les son otorgadas a las Secretarías de Estado deben entenderse que son conferidas a su titular, esto es, en primera instancia es a los Secretarios de Estado a quienes les compete conocer y resolver los asuntos que les son encomendados por la ley y sus respectivos reglamentos.

En el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a su titular conocer de los asuntos enunciados en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como los previstos en su Reglamento Interior, teniendo la posibilidad de poder delegar su competencia en diversos funcionarios de la misma dependencia, a excepción de aquellas que le estén reservadas exclusivamente a dicho titular.

Ahora bien, el artículo 6° del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que hace referencia a las facultades no delegables del Secretario del ramo, establece en la parte aplicable lo siguiente:

*El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:*

*XXXIV.- Dictar las reglas de carácter general en las materias competencia de la Secretaría.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*XXXV.- Las demás que con este carácter se establezcan por la ley, por reglamento o le confiera el Presidente de la República...*

Del artículo transcrito se aprecia claramente que se faculta al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar reglas de carácter general, facultad que de ninguna manera puede ser delegada, sin embargo, si nos remitimos al último párrafo del artículo 33 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala que cuando las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales hagan referencia u otorguen atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a cualquiera de sus unidades administrativas, dichas facultades se entenderán hechas al Servicio de Administración Tributaria, cuando se trate de la materia objeto de la ley del SAT, de su Reglamento Interior o cualquiera otra disposición jurídica que emane de ellos, lo que resulta contradictorio con el numeral anteriormente invocado, en virtud de que como lo veremos más adelante, entre las atribuciones con que cuenta el mencionado órgano desconcentrado, se encuentra la de expedir reglas de carácter general.

Finalmente, el artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, señala que:

*Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:*

*I.- Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:*

*...  
g) Publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes...*

Como se puede observar, es en este último precepto, y en el 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los que se encuentra establecida en forma expresa la facultad del Secretario de Hacienda para emitir las Resoluciones Misceláneas Fiscales, situación que no ocurre con el numeral 31 de la Ley Orgánica de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Administración Pública a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, pues en ninguna de sus fracciones prevé que compete a dicha dependencia emitir disposiciones de carácter general.

Sin embargo, consideramos que la razón por la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utiliza el artículo 31 del ordenamiento legal aludido, para fundar la emisión de la resolución miscelánea fiscal, se encuentra en la fracción XXV de dicho ordenamiento, ya que es aquí donde el legislador amplía la esfera de actuación de la citada dependencia, dejando abierta la posibilidad de que sea en otras leyes o reglamentos en los que se le atribuyan al Secretario de Hacienda otras facultades, tal es el caso de los artículos 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, y 6º fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En efecto, el artículo 6º, fracción XXXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es claro al señalar que se faculta al Titular de dicha Secretaría para emitir reglas de carácter general en materia fiscal.

Este ordenamiento fue emitido por el Presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, consideramos que con la posibilidad que se le otorga a la Secretario de Hacienda para emitir este tipo de disposiciones, las cuales por su propia naturaleza no pueden llegar a tener las características de una ley ni de un reglamento, el Jefe del Ejecutivo incurre en una gran irresponsabilidad dado que dichas reglas en muchas ocasiones llegan a traspasar el contenido de la propia norma legal, e incluso establecen nuevas obligaciones a cargo del contribuyente que no se encuentran previstas en la ley.

Por ello, si llegáramos a considerar válida la atribución que se le ha otorgado al Secretario de Hacienda y Crédito Público para expedir la resolución miscelánea fiscal anualmente, necesariamente tendríamos que llegar a la conclusión de que dicha dependencia ejerce una clara actividad legislativa dentro del sistema tributario mexicano, lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



que no se encuentra previsto en ninguno de los artículos de la Carta Fundamental que nos rige, pues como ya lo hemos visto en el primer capítulo de este trabajo, en nuestro sistema jurídico la facultad de iniciar leyes o decretos, compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, y a las Legislaturas de los Estados, ello de acuerdo a lo establecido por el artículo 71 de dicho ordenamiento.

En otras palabras, si damos a estas reglas el carácter de leyes, o bien de normas que derivan de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, tal situación puede llevarnos a pensar que con esta actividad el Secretario de Hacienda releva, reemplaza o sustituye las atribuciones que sólo el Poder Legislativo, los Diputados y Senadores, las Legislaturas de los Estados, o el Presidente de la República pueden ejercer.

Por lo que se refiere a los órganos facultados para emitir normas obligatorias de carácter general en materia fiscal, la Constitución establece con toda nitidez en su artículo 73, fracción VII, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión la de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las cuales deben estar previstas en leyes, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 31, fracción IV, del mismo cuerpo normativo.

Asimismo, nuestra Carta Magna también dispone que a fin de que el Presidente de la República pueda ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, podrá emitir los reglamentos que estime pertinentes.

En ese sentido consideramos erróneo el criterio sostenido por las Salas Regionales Hidalgo México, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a la naturaleza jurídica de las resoluciones misceláneas fiscales, pues afirman que éstas derivan de la facultad reglamentaria conferida al Presidente de la República, y que es él quien las expide a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, dándoles el carácter de legales, salvo los casos en los que dichas reglas traspasen lo establecido en la propia ley, pues como lo demostraremos más adelante, si bien es cierto que estas reglas son de carácter impersonal, abstractas, y van encaminadas a una mejor aplicación de la ley,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

también lo es que materialmente de ninguna manera se les puede atribuir la naturaleza de reglamentarias, ya que no son firmadas por el Presidente de la República.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en fechas recientes resolvió que *es válido desde el punto de vista constitucional que Hacienda expida reglas de carácter general en materia tributaria, bajo el argumento de que la Constitución Federal no establece prohibición expresa para ello, lo cual significa que, al igual que las leyes del Poder Legislativo y los reglamentos del Presidente de la República, se reconoce que las autoridades fiscales pueden expedir normas legales.*<sup>59</sup>

Por nuestra parte consideramos absurda la determinación a la que ha llegado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en atención a lo siguiente:

Al inicio del presente trabajo estudiamos las fuentes que dan origen al Derecho Administrativo, y dado que el Derecho Fiscal es una rama autónoma del Administrativo, las fuentes que dan origen al primero, lo dan también al segundo. En dicho capítulo establecimos que en materia administrativa no es válido el principio de que *"lo que no está prohibido se entiende como permitido"*, principio que tampoco resulta aplicable en materia tributaria, debido a que los actos de autoridad siempre deben estar fundados y motivados en una norma legal que justifique plenamente la actuación de la Administración Pública para con los gobernados, máxime si se trata de actos que van encaminados a causarles molestias en su esfera jurídica.

Por tanto, el justificar que la Constitución Política no establece prohibición expresa para la emisión de las resoluciones misceláneas fiscales resulta vano, en virtud de que consideramos que estas disposiciones adolecen de irregularidad desde el momento de su creación, pues no existe fundamento constitucional que prevea su existencia.

<sup>59</sup> Resolución Miscelánea, genera constante actividad legislativa en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, noticia publicada en el Universal, el 3 de agosto de 2002, <http://www.impuestum.com/noticias>.

Esto es, si nos abocamos al estudio del artículo 33, fracción I, inciso g) del Código Fiscal de la Federación, que es el precepto legal que por excelencia sirve para fundamentar la expedición de estas reglas, arribaremos a la conclusión de que tal ordenamiento resulta también anómalo en virtud de que el Congreso de la Unión realiza una clara delegación de facultades legislativas y reglamentarias en favor de autoridades que constitucionalmente carecen de ellas, ya que el texto de nuestra Carta Fundamental, a los únicos que otorga dichas facultades son al Poder Legislativo, a las legislaturas de los estados, y el Presidente de la República.

Por lo anterior, el hecho de que el Secretario de Hacienda y Crédito Público se encuentre facultado para emitir disposiciones de carácter general que en múltiples ocasiones llegan a tener una trascendencia en la esfera jurídica de los gobernados, siendo que esta facultad carece de fundamento Constitucional; y además dichas disposiciones son utilizadas por el Servicio de Administración Tributaria para fundar su actuación en la determinación de impuestos o imposición de multas, no sólo se viola lo previsto en los artículos 14, y 16 Constitucionales, sino que además se transgrede la jerarquía de las normas establecida en el numeral 133, del mismo ordenamiento fundamental.

Lo anterior es así en virtud de que si bien es cierto que el Estado para allegarse de los recursos necesarios que aseguren su propia subsistencia, así como el bienestar del interés general, cuenta con diversas atribuciones entre las que encontramos la de poder imponer las contribuciones que considere necesarias, también lo es que todos los actos emanados de las autoridades que operan en su representación para el cumplimiento de dicho objetivo, deben estar debidamente fundados y motivados, esto es, deben ser emitidos con base en lo dispuesto en las normas legales que sean aplicables al caso concreto, expresando los razonamientos lógico-jurídicos entre la norma aplicable, y el hecho generador del acto de molestia.

De tal forma que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de emitir reglas de carácter general que desde su creación adolecen de una irregularidad constitucional, las utiliza como fundamento cuando a través de su órgano desconcentrado

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

denominado Servicio de Administración Tributaria, emite actos administrativos que afectan los intereses jurídicos de los particulares, dado que éstas no reúnen los requisitos formales que debe contener una norma derivada de una ley, tenemos como consecuencia una clara violación a las garantías de seguridad y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, y por ende, a la jerarquía de normas prevista en el artículo 133, del propio cuerpo normativo.

No obstante lo anterior, las autoridades fiscales han declarado que la existencia de las resoluciones misceláneas fiscales es plenamente justificable, en virtud de la necesidad de actualizar las disposiciones contenidas en las leyes impositivas, y de la cambiante realidad económica, empresarial y social que se vive en nuestro país.

Asimismo, dichas autoridades señalan que las reglas misceláneas fiscales son de gran utilidad y adquieren una relevante importancia pues es gracias a ellas que se completa el contenido normativo de las leyes tributarias, como acontece por ejemplo en materia de impresión de comprobantes fiscales y de pérdidas por enajenación de acciones para efectos de ISR.

El propio texto inicial de estas reglas señala que tienen por objeto dar a conocer a los particulares las reglas generales dictadas por las autoridades fiscales en materia de impuestos y derechos federales, excepto los de comercio exterior, agrupándolas para facilitar dicho conocimiento; sin embargo dichas autoridades en numerosas ocasiones les han dado la jerarquía de normas legales, pues incluso llegan a imponer obligaciones no previstas en la Ley, por lo que su aplicación ha llegado a tener una enorme trascendencia en la esfera jurídica de los contribuyentes, lo que nos lleva a la conclusión de que lejos de ser un instrumento de asistencia para el causante, lo único que hacen es crear una incertidumbre e inseguridad jurídica en su situación fiscal.

Cabe destacar que si como ha quedado demostrado, las reglas misceláneas que expide anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no cuentan con sustento constitucional para su emisión, y no obstante a ello, los funcionarios fiscales en su afán de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lograr una mayor recaudación, emiten actos administrativos basados en estas disposiciones, resulta claro que se deja al particular en un absoluto estado de indefensión, pues con su aplicación se transgreden sus garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Con lo anteriormente expuesto podemos concluir que la facultad que le ha sido otorgada al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la emisión de las resoluciones misceláneas fiscales, no está prevista en nuestro ordenamiento fundamental, y en todo caso, a quien correspondería emitir este tipo de disposiciones, es al Presidente de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No debemos pasar por alto que el objeto primordial en este trabajo es el demostrar que cuando una autoridad fiscal funda y motiva sus resoluciones tomando en consideración lo dispuesto en las reglas misceláneas fiscales, las cuales de ninguna manera cuentan con las atribuciones de la ley, viola las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, consideramos oportuno analizar el tema tomando en consideración los razonamientos anteriormente expuestos, ya que son fundamentales para nuestra propuesta de resolución.

#### IV.3.2 EL SERVICIO DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA.

Aun y cuando el estudio de las formas de organización administrativa no constituye el objetivo central en este trabajo, a fin de comprender la naturaleza jurídica del Servicio de Administración Tributaria como órgano encargado de la aplicación de las resoluciones misceláneas fiscales, consideramos necesario realizar un somero análisis de la desconcentración administrativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Para ello, resulta pertinente mencionar primeramente que el artículo 90 Constitucional es el ordenamiento que establece las formas de administración en nuestro sistema jurídico, el cual es del tenor literal siguiente:

*Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.*

Ahora bien, la desconcentración ha sido definida como *la forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo - ley o reglamento -, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que lo permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.*<sup>60</sup>

Por otra parte, cabe destacar que el establecimiento de los órganos desconcentrados se da dentro de la Administración Pública centralizada y paraestatal, y su existencia está regulada principalmente en los reglamentos interiores de cada una de las dependencias. Sin embargo, muchos de ellos han sido creados por leyes o por decretos.

Dentro de la Administración Pública centralizada, la desconcentración administrativa se encuentra regulada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que establece lo siguiente:

<sup>60</sup> Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. Pág. 317.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y 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.*

Entre sus características podemos encontrar las siguientes:

1.- Son creados por ley o decreto.

2.- Es una forma de organización que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo descentralizado no se desliga de este régimen, siempre depende de una Secretaría de Estado, o bien en el caso del Estado Federal, depende de la presidencia de la República.

3.- Su competencia deriva de las facultades de la administración central, la cual se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia.

4.- No gozan de autonomía económica, aunque existen casos excepcionales. Su patrimonio es el mismo que el del órgano central, aunque pueden contar con un presupuesto propio. En este sentido el sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la persona jurídica pública que lo crea.

5.- Las decisiones más importantes que dichos órganos tomen, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

6.- Tienen autonomía técnica, lo que significa que se les otorga una serie de facultades de decisión propia en asuntos específicamente determinados.

Ahora bien, el Servicio de Administración Tributaria surgió por decreto del titular del Poder Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

iniciando sus funciones el 1° de julio de 1997, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con carácter de autoridad fiscal con atribuciones y facultades vinculadas con la determinación y recaudación de las contribuciones federales para el financiamiento del gasto público.

Dicho órgano sustituyó en las funciones anteriormente señaladas a la Subsecretaría de Ingresos, quien hasta antes de la creación del SAT, se había encargado de ejercerlas.

En otras palabras, con su creación, el Servicio de Administración Tributaria se convirtió en el nuevo sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, esto es, en el sujeto acreedor que goza de facultades para exigir a los particulares parte de su riqueza para hacer posible la realización de los fines del Estado.

Se utilizaron como fundamentos legales para su creación, los artículos 16, 17 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cabe destacar que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es utilizado para fundamentar la existencia de este órgano.

En la exposición de motivos que justifican su origen, el Presidente de la República señaló que resultaba necesaria la creación de un órgano que diera respuesta a las demandas y necesidades que surgen de la propia dinámica económica y social del país, cuyo objetivo primordial estuviera encaminado a modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, como herramienta para que la actividad de recaudación de impuestos se realizara de manera eficaz y ante todo, en un marco de justicia contributiva.

También se señaló que el objetivo primordial de esa propuesta era el configurar una organización especializada, conformada por personal altamente calificado, cuya actividad lograra la optimización de los procesos recaudadores y el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes, razón por la cual dicho órgano debería de contar con la autonomía en el aspecto técnico sustantivo, en la gestión interna de sus asuntos y en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



materia presupuestal, de tal forma que pudiera responder con agilidad, capacidad y oportunidad a la dinámica que las circunstancias actuales del país exigen.

El SAT esta integrado por una Junta de Gobierno que constituye su órgano principal de dirección, por las Unidades Administrativas que lo conforman y por un Presidente que será nombrado y removido por el Presidente de la República.

Dicha Junta de Gobierno a su vez está configurada por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien funge como Presidente, así como dos representantes de la propia dependencia, el Presidente del SAT, y dos funcionarios del mismo organismo.

Entre sus principales atribuciones está la de establecer medidas de política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, el Presidente del Servicio de Administración Tributaria será el enlace entre dicho órgano y las demás entidades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado, en las funciones encomendadas al mencionado órgano desconcentrado.

Cabe mencionar que dicho funcionario cumple con un doble servicio dentro de la Administración Pública, pues por una parte es el encargado de la presidencia del organismo desconcentrado en estudio, y por la otra es el Subsecretario de Ingresos, quien en auxilio del Titular de la Secretaría del ramo, se encarga de programar, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las unidades administrativas a él encomendadas, - es decir las unidades que conforman el Servicio de Administración Tributaria-, para la determinación y recaudación de las contribuciones federales.

En relación con el objeto del Servicio de Administración Tributaria, el artículo 2º de la Ley que lo regula establece que tiene como finalidad la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

impuestos, contribuciones de mejoras, derechos productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios, para el financiamiento del gasto público.

Cuenta con amplias atribuciones, las cuales se encuentran enumeradas en el artículo 7º de su propio ordenamiento; entre las más importantes encontramos la de recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios, de acuerdo con las leyes aplicables.

También se encuentra facultado para dirigir los servicios aduanales y de inspección, la política fiscal de la federación, determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios, relacionados con los tratados internacionales en los que México sea parte.

Es el órgano encargado de vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, y en su caso ejercer las facultades de comprobación previstas tanto en el Código Fiscal de la Federación, como en la Ley Aduanera.

Funge como representante del interés del Fisco Federal en controversias fiscales, y como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera.

Asimismo, se le ha dado también la facultad de emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

Respecto a esta última atribución, podemos observar que la Ley que rige al Servicio de Administración Tributaria, también lo faculta para la expedición de normas de carácter general, de tal modo que ya no es sólo el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien le corresponde le emisión de este tipo de disposiciones, sino que también a su órgano desconcentrado.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Tal es el caso de la Miscelánea Fiscal para el año de 1997, que fue emitida por el Subsecretario de Ingresos, y que fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia:

*SUBSECRETARIO DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. CARECE DE FACULTADES PARA DICTAR REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA FISCAL. La fracción XXXIV del artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece que es facultad no delegable de su titular la de ejercer las facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieran a la dependencia a su cargo, para dictar reglas de carácter general en las materias de su competencia; pues dicho ordenamiento no contiene precepto legal que prevea la sustitución legal en caso de ausencia del titular; por esta razón, si el subsecretario de Ingresos emite reglas de carácter general en materia fiscal, como lo son la resolución miscelánea fiscal, dicha resolución es violatoria del artículo 16 constitucional, por emanar de una autoridad incompetente.<sup>61</sup>*

Con lo anterior podemos afirmar que el Servicio de Administración Tributaria, es el órgano que por excelencia cuenta con un amplio número de atribuciones en materia de recaudación, determinación, control e incluso regulación fiscal, las cuales le han sido otorgadas por el Presidente de la República, a través de una ley.

Así, podemos concluir que el Titular del Ejecutivo facultó a un órgano secundario creado por él mismo, para llevar a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite y decisión en materia fiscal, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus fines.

En efecto, si bien es cierto que el Servicio de Administración Tributaria se califica como un órgano desconcentrado perteneciente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal y como lo prevé el artículo 2º inciso D), fracción I, del Reglamento Interior de dicha Secretaría, también lo es que tal ordenamiento no señala las relaciones jerárquicas entre los funcionarios de ambas dependencias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>61</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, pág. 1090, diciembre de 1998.

Sin embargo, tenemos que entre las características del SAT, se encuentran la de contar con una autonomía de gestión y presupuesto, para el logro de sus objetivos, y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, a fin de que se le permita lograr una eficiente actividad relacionada con la determinación, liquidación y recaudación de contribuciones, por lo que es indudable que cuenta con atributos de un organismo descentralizado.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que si el Servicio de Administración Tributaria es identificado por la Ley que lo regula, y por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como un órgano desconcentrado de la mencionada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo más lógico es que careciera de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que en la especie no acontece, existiendo por ende una irregularidad en cuanto a su naturaleza jurídica.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido jurisprudencia en la que justifica la autonomía de gestión y presupuesto que se le ha otorgado al SAT, en los siguientes términos:

*SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SUS CARACTERÍSTICAS LE OTORGAN LA NATURALEZA JURÍDICA DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. El artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponden, entre otras facultades, las relativas a la determinación y cobro de las contribuciones, funciones que había venido desempeñando desde el treinta y uno de enero de mil novecientos cincuenta y nueve a través de la Subsecretaría de Ingresos, pero mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se promulgó la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en la que se creó el Servicio de Administración Tributaria, al que le fueron otorgadas las facultades que desempeñaba la Subsecretaría de Ingresos, debiendo considerarse que ese nuevo órgano tiene, en cuanto a su naturaleza, características fundamentales que lo ubican dentro de la desconcentración administrativa. Ello es así, en primer lugar, porque el artículo 1o. de la ley que lo creó declara expresamente que el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por otra parte, carece de personalidad jurídica propia, pues ningún precepto le confiere una distinta de la que corresponde a la dependencia centralizada; de igual manera, no goza de independencia para tomar decisiones de propia autoridad, aunque goza de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones, como lo establece el artículo 3o. de la citada ley, de donde se infiere que tiene un catálogo de atribuciones y cierta libertad para ejercerlas, lo que releva a su titular de la necesidad de consultar con su superior la totalidad de sus actos; asimismo, carece de patrimonio propio, ya que no existe declaración formal alguna de que goce de uno distinto del que corresponde a la administración centralizada, siendo por ello irrelevante que se le confiera una suma de recursos que le garantizan la suficiencia presupuestal y financiera para el logro de sus objetivos; por último, la ley le atribuye una esfera de competencia típicamente autoritaria, propia, indudablemente, de la administración centralizada. Por tanto, el Servicio de Administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que sea óbice a lo anterior que algunas de sus características sugieran, por su diseño, los marcos legales comunes a los organismos descentralizados, pues apreciadas en su integridad permiten concluir que dada su escasa trascendencia, no alcanzan a transformar su naturaleza de órgano desconcentrado.*"

Nosotros diferimos de la jurisprudencia transcrita pues no basta con que la ley que lo crea lo declare expresamente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que si bien es cierto que depende de dicha Secretaría, también lo es que por sus características y su naturaleza jurídica no puede dársele el tratamiento pleno de un órgano desconcentrado, sino más bien como un órgano atípico desconcentrado.

#### IV.4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES.

Hasta este momento, hemos realizado un estudio pormenorizado del concepto, antecedentes características y opiniones que se tienen de las resoluciones misceláneas

" *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, septiembre de 2000, Pág. 44.

fiscales; sin embargo, consideramos que es necesario determinar en este capítulo cuál es la naturaleza jurídica que tienen las llamadas resoluciones misceláneas fiscales.

Nosotros consideramos que estas disposiciones pueden coincidir en muchas de las características que algunos estudiosos del Derecho han atribuido a las circulares, tal como lo demostraremos con el siguiente análisis comparativo:

- Si partimos de las definiciones que de las circulares ha dado la doctrina, tenemos que las han identificado como las comunicaciones que los órganos superiores dan a sus inferiores, con el objeto de darles diversas instrucciones sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento con relación al público. En este sentido, las reglas misceláneas fiscales son expedidas por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que sean aplicadas por el Servicio de Administración Tributaria, en su carácter de órgano desconcentrado de aquella dependencia, es decir, el órgano superior jerárquico expide estas disposiciones a su inferior, para que este las aplique a los contribuyentes que se ubiquen en las hipótesis que establecen dichas disposiciones.

- Respecto a las circulares, la doctrina también ha señalado que son utilizadas incluso para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos u obligaciones, lo que sin duda nos lleva a la idea de que en el caso de las resoluciones misceláneas fiscales, también constituyen disposiciones de carácter general, y que son aplicados a casos concretos, sólo que a través de ellas si se llegan a establecer derechos y obligaciones para los contribuyentes.

- Otra característica que se les ha atribuido a las circulares, es el alcance jurídico que pueden llegar a tener, incluso se les ha llegado a emparentar con los reglamentos; en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el caso, las reglas misceláneas fiscales si tienen un alcance jurídico de gran trascendencia para los gobernados, dado la afectación que pueden causar en su esfera jurídica.

En efecto, diversos estudiosos del Derecho han establecido que las circulares son las "hijas menores del reglamento", en tanto que a través de ellas no sólo se busca comunicar disposiciones internas de un superior jerárquico a un inferior, sino que en muchas ocasiones a través de ellas se llega a una mejor aplicación de la ley.

Otros autores, como el maestro Miguel Acosta Romero, han establecido que las circulares pueden tener una importante trascendencia en la esfera jurídica de los particulares, toda vez que llegan a actuar como verdaderas normas interpretativas del Derecho, que esclarecen su texto legal cuando éste resulta dudoso, razonamiento con el que tampoco coincidimos, y que quedó expuesto en la parte final del primer capítulo, cuando analizamos las circulares como fuentes del Derecho Administrativo.

A nuestro modo de ver, consideramos que si bien las circulares coinciden en muchas de sus características con las de las reglas misceláneas fiscales, lo que pudiera llevarnos a la conclusión de que la naturaleza jurídica de éstas es la de una circular, si nos abocamos a un análisis a conciencia del objeto y efectos que tienen las circulares en el ámbito administrativo, nos encontraremos con que independientemente de que algunos autores les atribuyan características tendientes a ampliar sus efectos en relación con los particulares, o con la interpretación del Derecho, en un sentido estricto, las circulares tienen específicamente determinadas sus características y efectos, como fuentes creadoras del Derecho Administrativo.

En apoyo a lo anterior, transcribimos la siguiente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece lo siguiente:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*MISCELÁNEA FISCAL Y CIRCULARES QUE ESTABLECEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES FISCALES, SUS DIFERENCIAS. De conformidad con el artículo 33, fracción I, inciso g) y último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, ya que es expedida en uso de las facultades que poseen las autoridades fiscales para reglamentar la aplicación de la ley en lo que ésta les reserve facultades, la cual constituye un agrupamiento de disposiciones de carácter general aplicables al comercio exterior, que por regla general se publica anualmente y regula diversas figuras jurídicas previstas en las leyes fiscales; cuya publicación, además, es indefectible, a fin de que sea del conocimiento de los contribuyentes, pudiendo en ocasiones publicarse aisladamente cuando sus efectos se limiten a periodos inferiores a un año. En cambio, de acuerdo al numeral 35 de la legislación en cita, los criterios que formulan los funcionarios fiscales facultados, constituyen simples juicios de interpretación de las leyes fiscales hacia el interior del Servicio de Administración Tributaria, que deben seguir las diversas dependencias en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales para garantizar su debido cumplimiento, que si bien resultan de aplicación necesaria hacia el interior de las dependencias, su contenido no necesariamente refleja su interpretación exacta, dado que se basa en el análisis de determinado precepto legal, cuyo alcance corresponde dilucidar en definitiva a los órganos jurisdiccionales atendiendo al caso concreto, de ahí que el propio precepto que los regula señale la prohibición de que éstos generen obligaciones para los particulares, los cuales sí pueden generar derechos en su favor, cuando se publican en el Diario Oficial de la Federación.<sup>63</sup>*

Por nuestra parte creemos que debido a los efectos jurídicos que representa la aplicación de las reglas misceláneas fiscales para los contribuyentes, dado que se trata de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que sin llegar a ser normas legales ni reglamentos, en variadas ocasiones establecen obligaciones para los contribuyentes; tampoco pueden ser consideradas estrictamente como circulares, sino más bien, pensamos que su naturaleza jurídica es una rara combinación entre ambas fuentes del Derecho Administrativo -circulares y reglamentos-, que trae como resultado la existencia de una figura híbrida del Derecho.

<sup>63</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, diciembre de 2000, Pág. 1244.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En efecto, aun y cuando numerosos tratadistas han denominado a las reglas misceláneas como simples circulares, e incluso nosotros nos dimos a la tarea de hacer un análisis comparativo de ambas figuras, en virtud de la semejanza que tienen entre sí, ello no debe ser reflexionado de esa manera, por la trascendencia que aquellas tienen en la esfera jurídica de los contribuyentes.

#### IV.5 LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES Y LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

En las relaciones entre gobernantes, como representantes del Estado, y gobernados, se suceden múltiples actos que la mayoría de las veces resultan imputables a los primeros, pues tienden a afectar la esfera jurídica de los segundos. Esto es, el Estado, en ejercicio del poder de imperio de que es titular como entidad jurídica y política suprema, desempeña dicho poder sobre y frente a los gobernados por conductos de las autoridades, lo que implica necesariamente una afectación al ámbito jurídico que se atribuye a cada sujeto como gobernado, bien sea en su aspecto de persona física o moral.

Por ello, dentro de un estado de Derecho, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observación no sería válida desde el punto de vista del derecho.

En ese sentido si consideramos históricamente que los tributos han constituido invasiones del poder público en la esfera patrimonial de los particulares, en un Estado de Derecho, tales irrupciones deben hacerse únicamente mediante un instrumento legal, pues de lo contrario, encontraríamos una arbitrariedad en su modo de actuar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mayor abundamiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base sobre la cual deben fincarse los ordenamientos de carácter obligatorio, dado que como quedó establecido en el primer capítulo del presente trabajo, las autoridades deben actuar siempre conforme a lo establecido en las leyes que contengan todas las formalidades y requisitos que al efecto establece la propia Constitución, pues de lo contrario, existirá entonces una clara violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Por ejemplo, el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política establece como obligación de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos, sea de la Federación, del Distrito Federal, o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En efecto, sabemos que el Estado para poder cumplir con sus cometidos se ve en la necesidad de imponer cargas económicas a los particulares, es decir, la propia Constitución faculta al Estado como ente supremo a establecer los impuestos, las contribuciones de mejoras, las aportaciones de seguridad social y los derechos.

Esta facultad la realiza a través de todos aquellos órganos pertenecientes a la administración pública que tienen la misión de determinar las contribuciones, hasta dejarlas precisadas en su totalidad en cantidad líquida, para luego proceder a su cobro y recaudación.

En otras palabras, si una autoridad actúa apoyándose en disposiciones que de ninguna manera cuentan con los requisitos que debe contener una norma legal, encontraremos una clara transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los gobernados, además de una violación a la jerarquía de las normas prevista por el artículo 133 de nuestra Carta Magna, situación que se ve reflejada con la expedición y aplicación de las resoluciones misceláneas fiscales que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Servicio de Administración Tributaria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mayor abundamiento, aunque sabemos que el SAT como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también ha sido facultado para la expedición de resoluciones misceláneas fiscales, y que incluso en nuestra realidad tributaria así ha ocurrido, cabe mencionar que este órgano se encarga fundamentalmente de su aplicación, debido a que se le ha conferido la actividad relacionada con la recaudación, y determinación de impuestos federales.

En efecto, el objeto fundamental del SAT, según la exposición de motivos que justifica su creación, es obtener un óptimo resultado en los procesos de determinación, vigilancia y recaudación de los ingresos de la Federación, así como de los impuestos y accesorios exigibles por los Estados extranjeros, de acuerdo a los tratados internacionales en los que México sea parte, y proporcionar una mejor atención a los contribuyentes.

Esto es, a partir de julio de 1997, año en que entró en funciones el Servicio de Administración Tributaria como máxima autoridad fiscal, la relación jurídico tributaria se ve materializada con él como sujeto activo, y con el gobernado como pasivo. Para llevar a cabo sus objetivos cuenta con una serie de atribuciones entre las que se encuentran básicamente la de recaudar los impuestos, las contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios; por otro lado, dirige los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación; en un sentido amplio, el representar el interés de la Federación en controversias del índole fiscal, ya sean nacionales o internacionales, y no sólo esto, sino además funge como órgano de consulta del Gobierno Federa en materia fiscal y aduanera, y vigila y localiza a los contribuyentes a través de diversas facultades de comprobación y fiscalización a él conferidas.

Es decir, su objetivo lo lleva a cabo a través la realización de diversos procedimientos, planes y programas en materia fiscal, los cuales una vez agotados, culminan con la emisión de resoluciones que en muchas ocasiones se basan en las reglas que conforman la llamada miscelánea fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por esta razón en el presente capítulo nos hemos dado a la tarea de analizar la aplicación que las autoridades dan a estas disposiciones de carácter general, y su relación con las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

#### IV.5.1 LA GARANTIA DE LEGALIDAD.

Concepto de Garantía Individual.- Podemos definir las garantías individuales como el conjunto de derechos subjetivos establecidos en la Constitución de un Estado cuyo objeto fundamental es por un lado, asegurar a los individuos su uso pacífico, y por otro, asegurar el respeto de tales derechos, ya sea por parte de las autoridades, o de cualquier otro individuo.

A mayor abundamiento, podemos decir que la función primordial de las garantías individuales, es la de establecer el mínimo de derechos que debe disfrutar la persona y las condiciones y medidas para asegurar su respeto y pacífico goce que limita a las autoridades para asegurar los principios de convivencia social y la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad.

Además resulta pertinente mencionar que aun y cuando el concepto de "garantías individuales" se encuentra delimitado para los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, el Poder Judicial de la Federación, ha determinado que para efectos de amparo en materia fiscal, existen ciertos principios llamados "de legalidad tributaria", que aseguran el respeto a los derechos subjetivos de legalidad y seguridad jurídica en favor de los gobernados, y que las autoridades se ven obligadas a respetar.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Un ejemplo de lo antes dicho lo constituye el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como a continuación queda demostrado con la siguiente tesis jurisprudencial que es del tenor siguiente:

*PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 31 CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DEL CATASTRO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE VIGENCIA PARA EL AÑO DE 1999, LO TRANSGREDE. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé taxativamente el deber de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; empero, dentro de esa obligación salvaguardada concomitantemente, a través del principio de legalidad tributaria que se desprende de la expresión "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", las garantías de los entes sociales. Por ello, estimábase que a efecto de que un dispositivo legal tributario cumpla con dicha condición, no basta con que emane del Poder Legislativo, sino que se precisa, además, que el sujeto pasivo de la relación tributaria conozca la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado. Así, el examen de la regularidad constitucional del contenido normativo secundario del artículo 19 de la Ley del Catastro del Estado de Nuevo León, a la luz de tal principio de legalidad tributaria, permite determinar la oposición constitucional en la medida de que si bien es cierto que deja al arbitrio de las autoridades administrativas, a saber, Junta Central Catastral y Juntas Municipales Catastrales (auxiliadas por la Dirección de Catastro), la facultad de revisar total o parcialmente las bases generales de valores por unidades tipo, también es verdad que de manera incierta e indefinida les concede la potestad de que sea cuando las circunstancias económicas lo justifiquen, sin consignar de manera cierta y objetiva los elementos de tiempo, situaciones precisas y modo de las susodichas eventualidades vinculadas con la economía, para acceder a la infracitada revisión y posterior determinación de las bases generales de valores por unidades tipo. Ciertamente, el precepto es contraventor en la parte citada de la Carta Fundamental, al no precisar lo que debe entenderse por circunstancias económicas, ni prever un mecanismo o vía de determinación cierta que lleve a la fijación objetiva de dichas circunstancias, es decir, al no establecer los componentes, bases, criterios o reglas que deberán considerarse para describir aquellas circunstancias económicas, como lo sería el índice inflacionario no señalado por el legislador como determinante para la formulación de las citadas bases. Consecuentemente, si la Constitución exige que el legislador precise todos los elementos de la contribución para que la autoridad exactora se ciña a la ley y no tenga la factibilidad de usar criterios dogmáticos o subjetivos que lleven a decisiones arbitrarias para la determinación de tales bases de unidad tipo que se refleja en la base del tributo denominado impuesto predial, ello conlleva a la inminente conclusión de la inconstitucionalidad de tal precepto.<sup>64</sup>*

<sup>64</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, enero de 2002, pág. 1334*

También es conveniente hacer notar que las garantías individuales son irrenunciables en nuestro perjuicio, y no pueden restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que la propia Constitución así lo señala.

La garantía de legalidad se encuentra consagrada en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, el cual establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sin en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Dicha garantía tiene por objeto poner a salvo al gobernado de todo acto de autoridad que no esté basado en una norma legal, que no sea emitido por una autoridad competente, y que signifique un mínimo de molestia en su esfera de derecho.

La esencia del primer párrafo de este artículo se traduce en condicionar la actuación de las autoridades a efecto de que la apoyen en una debida fundamentación y motivación que justifiquen la procedencia del acto de molestia.

Cabe destacar que los actos de autoridad pueden ser violatorios de las garantías de legalidad y seguridad por una falta de fundamentación y motivación, o bien por una indebida fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación consiste en la omisión de citar en el acto de molestia o de privación el o los preceptos legales que lo justifiquen; esta omisión debe ser total, consistente en la carencia de cita de normas jurídicas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, la falta de motivación consiste en la carencia total de expresión de los hechos, motivos y circunstancias que justifiquen la actuación de las autoridades para la emisión de un acto de molestia para con el gobernado.

Por su parte, la indebida fundamentación implica que en el acto sí se citan preceptos legales, pero éstos son inaplicables al caso particular, es decir la autoridad emite su acto sin enunciar los ordenamientos legales correctos.

Finalmente la indebida motivación radica en que en el acto de autoridad sí se dan motivos para justificar su actuación, sin embargo dichos motivos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto.

En otras palabras, el espíritu del primer párrafo del artículo 16 Constitucional se refiere a que los actos de autoridad que originen un mínimo de malestar a los miembros de un Estado, deben necesariamente basarse en una disposición normativa legal, es decir, deben ser apoyados necesariamente en un precepto contenido en un ordenamiento, y que sea aplicable al caso concreto. Cuando nos referimos que debe estar contenido en un ordenamiento, partimos de la idea de que dichos actos deben ser emitidos con apoyo en una norma contenida en un catálogo de preceptos denominado ley, o reglamento, que no transgredan desde luego la Constitución.

Aunado a lo anterior, dicho acto además debe contener los motivos, hechos, circunstancias y modalidades que dieron pauta a la autoridad para la emisión del acto de molestia, a fin de justificar la aplicación de las normas jurídicas contenidas en el mandamiento escrito a que se refiere el artículo 16 Constitucional, con el objeto de que la parte afectada con el acto de molestia pueda conocerlo y estar en condiciones de producir o preparar su defensa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Así tenemos que la unión de estas palabras como un solo concepto, significa la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y el caso específico.

En otras palabras, cuando el texto constitucional establece que todo acto de autoridad que implique una molestia para los particulares, necesariamente debe estar debidamente fundado y motivado, significa que debe existir una relación entre las circunstancias y modalidades del caso particular, con la hipótesis contenida en la norma legal; esto es, un razonamiento lógico jurídico entre los hechos que originan su actuación y el precepto jurídico al caso concreto.

Por lo que se refiere a la competencia del funcionario encargado de la emisión de actos tendientes a causar un perjuicio a los intereses de los particulares, el artículo 16 también es claro en establecer que las autoridades sólo pueden hacer lo que se les permite, y en este sentido la ley o reglamento en el que funden su actuación debe contener expresamente que se encuentra facultado para la emisión de dichos actos.

En conclusión podemos decir que el artículo en estudio no únicamente prevé la garantía de legalidad, es decir, no se construye únicamente a establecer que todo acto de autoridad debe estar fundado en un precepto legal aplicable al caso concreto, sino que por el contrario, el texto constitucional trae implícita otra garantía: la de competencia.

Esta garantía se refiere a que todo acto de molestia debe ser emitido por la autoridad que la ley o reglamento expresamente facultan para tal efecto, de tal suerte que si dicho acto emana de una autoridad que al dictarlo o ejecutarlo, no se encontraba facultada para su emisión, viola la expresada garantía.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



A mayor abundamiento, la exigencia de fundar legalmente todo acto de molestia impone a las autoridades diversas obligaciones, que se traducen en las siguientes condiciones:

1. En que el órgano del Estado del que tal acto provenga, esté investido con facultades expresamente consignadas en la norma jurídica - sea ley o reglamento -, para emitirlo;
2. En que el propio acto se provea en dicha norma;
3. En que su sentido y alcance se ajusten a las disposiciones normativas que lo rijan;
4. En que el citado acto se contenga o derive de un mandamiento escrito, en cuyo texto se expresen los preceptos específicos que lo apoyen.<sup>65</sup>

De lo anterior podemos observar que en efecto, el artículo 16 Constitucional trae implícita la exigencia de que para que un acto se presuma como legal, además de estar fundado en un precepto legal, debe ser emitido por una autoridad competente.

En el caso de las resoluciones misceláneas fiscales, vemos materializada una clara violación a la garantía de legalidad, cuando son utilizadas por las autoridades hacendarias para fundar y motivar sus resoluciones, pues hemos mencionado en los párrafos que anteceden que de acuerdo al texto del artículo 16 Constitucional, todo acto de autoridad que implique una molestia en la esfera jurídica del gobernado, debe estar fundado en un precepto que tenga el carácter de norma legal, - sea ley o reglamento -, y que sea aplicable al caso concreto.

En la especie, estas disposiciones no constituyen normas legales, dado que en su proceso de creación no se da ninguna de las etapas que para la formación de leyes prevé el

<sup>65</sup> Burgoa Horihuela, Ignacio, Ob. Cit. pág. 613.

artículo 72, de la Carta Fundamental; ni tampoco puede dársele el carácter de reglamento, dado que no son expedidas por el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria que le ha sido conferida por la fracción I, del artículo 89 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, sino más bien como ya lo hemos mencionado, se trata de una figura híbrida del derecho que encuentra su creación entre la combinación de la circular y el reglamento.

#### IV.5.2 LA GARANTIA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Decíamos en párrafos anteriores que para que la actuación de las autoridades encaminada a causar una afectación en la esfera de los gobernados, pueda reputarse como válida, necesariamente tiene que sujetarse a un régimen jurídico, es decir a una serie de requisitos, condiciones, y elementos o circunstancias previas, contenidas en la Ley.

La seguridad jurídica se encuentra prevista en varias garantías individuales consagradas en nuestra Ley Fundamental, y en términos generales podemos definirla como el conjunto de derechos subjetivos públicos individuales del gobernado oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos, y que se traduce en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera jurídica del gobernado, que esté destinado a realizar.

Sin embargo, en este punto nos dedicaremos específicamente a los artículos 14 y 16 Constitucionales, dado que son estos los aplicables a la materia administrativa y fiscal.

El artículo 14 Constitucional, reviste una trascendental importancia dentro de nuestro orden constitucional, pues a través de las garantías de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una amplísima protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho.

El artículo 14 concede cuatro garantías que son :

a) La garantía de irretroactividad de las Leyes, que prohíbe el que por virtud de una nueva ley, puedan afectarse situaciones o derechos constituidos conforme a una ley anterior.

b) La garantía de audiencia, que impide que la persona pueda ser privada de la vida, de sus propiedades, sin un previo juicio en el que le haya dado oportunidad de defenderse. En otras palabras esta garantía consiste en el derecho de ser oído y vencido en juicio, es decir, nadie puede ser condenado ni sancionado, sin haber tenido la oportunidad de defenderse. La protección de esta garantía no es sólo para la persona en sí misma, sino también para sus bienes y fija como requisitos para privarla de los bienes, que se les siga en juicio en el que se cumplan todas las formalidades del proceso, ante tribunales constituidos, antes del acto de privación y basada en leyes también anteriores que dispongan de estas acciones. Esta garantía se encuentra implícita en el segundo párrafo del artículo en análisis.

Cabe mencionar que dicha garantía se integra de cuatro garantías específicas de seguridad jurídica: el juicio previo al acto de privación; que dicho juicio se siga ante tribunales previamente establecidos; el cumplimiento o la observancia de las formalidades procesales esenciales; y la decisión jurisdiccional ajustada a las leyes vigentes con antelación a la causa que origine el juicio. Estas garantías específicas son necesariamente concurrentes, es decir, basta con que se transgreda alguna de ellas, para que se viole la seguridad jurídica del gobernado que las mismas engloban.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

A mayor abundamiento, la garantía de audiencia que se encuentra establecida en el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, va encaminada a proteger al gobernado de cualquier acto de privación por parte de la autoridad, es decir, cualquier acto que merme o cause un menoscabo en su esfera jurídica, determinados por el egreso de algún bien, material o inmaterial, constitutivo de la misma, así como en el impedimento para ejercer un derecho.

Para un mejor entendimiento, debemos diferenciar el acto de privación a que se refiere este artículo, con el acto de molestia previsto por el artículo 16 Constitucional. En los términos del segundo párrafo del artículo 14 del citado ordenamiento legal, para que un acto se repunte como privativo, es menester que la merma o menoscabo que este cause, constituya el fin último y definitivo de dicho acto; por ello cuando un acto de autoridad produce la privación de un bien o derecho, sin que ésta implique el objetivo último, definitivo, éste no será privativo en los términos del artículo 14 constitucional.

En efecto, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad perseguida por un acto de autoridad, éste asumirá el carácter de privativo; por el contrario, si cualquier acto autoritario, por su propia índole, no tiende a dicho objetivo, sino que la privación que origina es sólo un medio para lograr otros propósitos, no será acto privativo, sino de molestia, en los términos del artículo 16 Constitucional.

Ahora bien, por lo que se refiere al juicio previo al acto de privación, cabe aclarar que aunque el texto de este artículo no prevé los juicios en materia administrativa y fiscal, la doctrina y la jurisprudencia han realizado una interpretación de este precepto haciéndolo extensivo, es decir, establecen que cuando dicho artículo hace referencia a la palabra "juicio", se refiere a un procedimiento en el que se realice una función jurisdiccional tendiente, como el término lo indica, a la dicción del derecho en un positivo y real conflicto jurídico - resolución jurisdiccional, fallo o sentencia -, o en el que se otorgue o haya

otorgado ocasión para que tal conflicto surja o hubiere surgido, y en ese sentido, desde el punto de vista de los efectos del acto de privación, dicho procedimiento puede sustanciarse ante autoridades formalmente administrativas, y materialmente jurisdiccionales. Es así como resulta aplicable esta garantía constitucional en los procedimientos administrativos.

En otra palabras, hablando en materia administrativa y fiscal, sin se trata de un acto administrativo que implique la privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el artículo 14 constitucional, el juicio o procedimiento a que este precepto alude en su segundo párrafo, es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante las mismas autoridades de las que provenga dicho acto o ante sus superiores jerárquicos.

La segunda garantía específica de seguridad jurídica que concurre en la integración de la de audiencia, consiste en que el juicio o proceso, debe seguirse ante tribunales previamente establecidos; es decir, realizando una interpretación armónica de nuestro texto constitucional, arribaremos a la conclusión de que se refiere a la preexistencia de los tribunales al caso que pudiese provocar la privación, dotados de capacidad genérica para dirimir conflictos en número indeterminado.

En este sentido debemos hacer extensiva la palabra tribunales, pues la Carta Magna se refiere no únicamente a los órganos formal y materialmente jurisdiccionales, sino además a las autoridades administrativas que realicen actos de privación, como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El tercer derecho subjetivo específico que integra la garantía de audiencia, se refiere al cumplimiento de las formalidades procesales esenciales; esta garantía también la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

conocemos como de debido proceso, y va implícita en la obligación de las autoridades de dar al gobernado la oportunidad de defenderse respecto de actos privativos de los bienes o derechos jurídicos tutelados por el propio artículo 14 Constitucional, ya que dicha oportunidad se traduce en diversos momentos procesales.

En las diferentes leyes adjetivas, la oportunidad de defensa se traduce en distintas formas procesales, tales como las notificaciones, el emplazamiento, el término para contestar, y otras más. Por consiguiente, la contravención a cualquiera de ellas significa una violación procesal, y por ende una violación también a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 14 Constitucional.

Finalmente, la cuarta garantía específica de seguridad jurídica que configura la de audiencia estriba en que el fallo o resolución culminatoria del juicio o procedimiento, en que se desarrolle la función jurisdiccional, deba pronunciarse conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, es decir, al que constituya la causa eficiente de la privación.

Ahora bien, en materia fiscal las garantías de seguridad jurídica previstas en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, se ven violentadas cuando las autoridades hacendarias en el ejercicio de sus facultades de comprobación, al emitir un acto que prive alguno de los bienes o derechos del gobernado, no esté fundamentado en normas que tengan el carácter de ley, y que tal privación no se realice mediante el procedimiento establecido por la ley aplicable al caso concreto, o bien, no se cumplan las formalidades esenciales de dicho procedimiento.

A mayor abundamiento, cuando un acto de la autoridad fiscal se fundamenta en las reglas misceláneas fiscales para afectar la esfera de derecho del particular, debe concluirse

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que se violan los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues dicho acto será violatorio de las garantías individuales que dichos preceptos tutelan a favor de los gobernados, dejándolos en un estado de incertidumbre, ya que la miscelánea fiscal no se encuentra sustentada en la Constitución, ni es un precepto legal, ni tampoco se encuentra contenido en una ley o reglamento.

Sin embargo, lo cierto es que en nuestro sistema jurídico tributario, la gran mayoría de los contribuyentes se ven obligados a someterse a las disposiciones contenidas en la resolución miscelánea que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente, y no conforme con la irregularidad de la que adolecen estas disposiciones desde su creación, durante su vigencia este catálogo de disposiciones, sufre diversas modificaciones en su aplicación, lo que implica un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica para los particulares.

Por tanto, resulta evidente la inconstitucionalidad de la aplicación que hace de ellas el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que no puede aplicar disposiciones que establezcan obligaciones a los contribuyentes, cuando aquellas no se han realizado de acuerdo al procedimiento que marca nuestra Carta Fundamental para la creación de leyes o reglamentos, máxime que las obligaciones que se llegan a establecer en las resoluciones misceláneas fiscales, son de tipo formal, es decir, se refieren a conductas de hacer, no hacer o tolerar. En otro aspecto, dicho órgano tampoco puede aplicar las disposiciones que tengan como fin detallar una ley, cuando éstas no sean emitidas por el Presidente de la República.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### IV.6 MEDIOS DE DEFENSA CON QUE CUENTA EL GOBERNADO PARA COMBATIR LA APLICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES MISCELÁNEAS FISCALES.

##### EL RECURSO DE REVOCACIÓN.

El recurso administrativo permite Poder Público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se siente agraviado con una resolución administrativa ilegítima.

En los recursos administrativos el Poder Público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Simplemente se concreta a confirmar, a revisar o modificar su propia acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley, o no.

En materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación prevé un medio de defensa para el contribuyente, que puede hacer valer ante la propia autoridad administrativa, contra actos que le causen un agravio en materia fiscal federal.

A este medio de defensa lo conocemos como recurso de revocación, y se encuentra establecido en el artículo 117 del citado ordenamiento legal.

El recurso de revocación será procedente en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales que determinen contribuciones, accesorios, o aprovechamientos, o bien que nieguen la devolución de cantidades de dinero que hayan sido procedentes conforme a la ley, que dicten autoridades aduaneras, y en contra de cualquier otra resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, con excepción de las resoluciones que se determinan de conformidad con lo



establecido por los numerales 33-A, 36, y 74, todos del Código Fiscal de la Federación, las cuales se refieren respectivamente a las aclaraciones a que tiene derecho el contribuyente por parte de las autoridades, la reconsideración de las autoridades fiscales al emitir un acto, y la condonación de multas.

También será procedente el recurso de revocación en contra de actos en los que las autoridades hacendarias exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido, o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora, o bien se trate de recargos, gastos de ejecución o indemnización.

Asimismo, el contribuyente podrá interponer este medio de defensa en contra de actos que se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que no se ha ajustado a lo establecido por la propia ley.

Por otra parte, también será procedente el recurso de revocación previsto por el artículo 117, del Código Tributario Federal, en contra de actos que afecten el interés jurídico de terceros, por ejemplo cuando un tercero ajeno a un procedimiento administrativo de ejecución, que se encuentre en la fase de embargo de bienes o negociación, alegue que los bienes o la negociación embargada son de su propiedad, puede en cualquier momento interponer este medio de defensa, hasta en tanto no se finque el remate, o bien dichos bienes no se hayan enajenado fuera del remate, o hayan sido adjudicados en favor del Fisco Federal.

Finalmente, el particular tendrá la posibilidad de interponer este medio de defensa en contra de actos emitidos en el procedimiento administrativo de ejecución en los que la autoridad fiscal determinen el valor de los bienes embargados.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La interposición del recurso de revocación será optativa para el particular, de acuerdo a lo previsto en el artículo 120 del Código Fiscal Federal, por lo que queda al arbitrio del contribuyente el hacer uso de este medio de defensa, o bien acudir a la siguiente instancia, que es el juicio de nulidad seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El escrito de interposición del recurso de revocación debe hacerse ante la autoridad competente, esto es, ante la autoridad que ejecutó el acto de molestia, o bien ante la autoridad que lo emitió. El plazo para interponer este medio de impugnación es de 45 días hábiles contados a partir del día siguiente en que haya surtido efectos la notificación del acto, salvo en los supuestos previstos por los artículos 127 y 175 del Código Tributario mencionado, en donde el plazo será el establecido específicamente en dichos preceptos; por ejemplo tratándose de un asunto en el que el particular alega que el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la ley, tiene la posibilidad de impugnar las violaciones cometidas antes del remate, en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda.

En cuanto a los requisitos que debe reunir el recurso de revocación, el artículo 122, del Código Fiscal de la Federación establece que además de cumplir con las exigencias que para toda promoción presentada ante las autoridades hacendarias, prevé en el numeral 18, del mismo ordenamiento legal, debe señalar la resolución que se impugna, los agravios que le cause dicha resolución, y las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate; además, el promovente se encuentra obligado a acompañar a su escrito de revocación el documento con el que acredite su personalidad el promovente, cuando actúe a nombre de otra persona, el documento en el que conste el acto que pretende impugnar, la constancia de su notificación, salvo casos específicos en que no es necesaria su exhibición, y las pruebas que ofrezca, ello de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123, del citado Código Fiscal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por nuestra parte consideramos que los recursos administrativos con que cuenta el particular para hacer valer los derechos que considera le han sido violados por la autoridad administrativa, resultan en la mayoría de las ocasiones una pérdida de tiempo para el contribuyente, en virtud de que es la propia autoridad la que revisa sus actos, por lo que existe un claro peligro de imparcialidad en la resolución de los mismos. Es por ello que el legislador dio la posibilidad al contribuyente afectado de acudir en forma inmediata a la siguiente instancia que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de las resoluciones misceláneas fiscales, tenemos que el particular tiene la posibilidad de impugnar mediante el recurso de revocación, un acto que le cause agravio en materia fiscal, y que haya sido emitido con base a este tipo de disposiciones, siempre que mediante dicho acto, se actualice alguna de las hipótesis previstas en cualquiera de las fracciones del artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, y que ya hemos analizado.

#### EL JUICIO DE NULIDAD.

Sabemos que el juicio contencioso administrativo, o también llamado juicio de nulidad, es un procedimiento de jurisdicción seguido ante un órgano formalmente administrativo, y materialmente jurisdiccional, dotado de plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública. Este órgano a partir del 1 de enero del año 2000, lleva el nombre de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es a través de este Tribunal que el particular tiene la posibilidad de impugnar los actos administrativos que le causen un agravio en su esfera jurídica ya sea en materia fiscal o administrativa, con la seguridad de que las resoluciones que ahí se emitan, serán imparciales, pues como lo hemos mencionado, se trata de un órgano jurisdiccional

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

autónomo que no depende de ningún Órgano de la Administración Pública, ni tampoco del Poder Judicial Federal.

Cuenta con una amplia competencia material, de acuerdo a los supuestos previstos por el artículo 11, de su Ley Orgánica, y los que a nuestro modo de ver consideramos más relacionados con el tema en estudio, son los siguientes:

- Es un órgano que está facultado para conocer de los juicios que se promuevan en contra de todas aquellas resoluciones que sean dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, siempre que en ellas se determine la existencia de una obligación fiscal.

- También está facultado para conocer de los juicios que se promuevan en contra de resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso cuando se trate de los regulados por el Código Fiscal de la Federación.

- O bien se interpongan en contra de aquellas resoluciones que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

De lo anterior se advierte que el particular afectado por un acto emitido por una autoridad de carácter fiscal o administrativo que le cause agravio en su esfera jurídica, puede acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a defender sus derechos, con la salvedad de que previamente debe agotar los medios de defensa previstos en las leyes aplicables al caso concreto, cuando éstos tengan el carácter de obligatorios.

En el caso de las resoluciones misceláneas fiscales, si la autoridad hacendaria determina un crédito fiscal o una multa, en virtud de que el contribuyente no se ajustó a lo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

establecido en este tipo de disposiciones, el particular puede interponer su recurso de revocación ante la propia autoridad, o bien, acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a combatir la nulidad de dicha resolución.

En este sentido, la Tercera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal referido, ha resuelto diversos asuntos en los que ha declarado la nulidad de las resoluciones emitidas por el SAT, que determinan un crédito fiscal, o bien que imponen multas a cargo del contribuyente, apoyándose en las reglas misceláneas fiscales, pero únicamente cuando estas disposiciones exceden lo establecido en la norma legal.

Un ejemplo claro de lo dicho lo constituye el juicio de nulidad No. 4625/00-06-03-2, seguido ante la Tercera Sala Regional Hidalgo México del mencionado Tribunal, en el que el particular acudió a demandar la nulidad de diversos actos administrativos emitidos por la Administración de la Aduana de Toluca, mediante los cuales le impuso multas que fundó en la Ley Aduanera, y en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para el año de 1999; motivando además su actuación en el hecho de que la factura anexa a su pedimento no se adecuaba a lo previsto por la Regla General 3.5.1 de la citada Resolución Miscelánea Fiscal de Comercio Exterior.

Al respecto, la Tercera Sala Regional resolvió lo siguiente:

*En otro orden de ideas, también asiste la razón al actor en cuanto a la ilegalidad del oficio sancionador que nos viene ocupando, por considerarse en términos de una Regla de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999, la falta de datos, como falta de factura, siendo que dicha Resolución no puede estar por encima de la Ley; atendiendo a lo siguiente:*

*El artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna, concede al Presidente de la República como Titular del Poder Ejecutivo Federal, entre otras facultades, la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, o sea, la facultad reglamentaria para expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*detalle las normas contenidas en los Ordenamientos Jurídicos expedidos por el Poder Legislativo.*

*Ahora bien, las disposiciones generales y abstractas que el Poder Ejecutivo emita en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, son actos formalmente administrativos y materialmente legislativos, que participan de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta; y son a saber las siguientes características en sentido estricto, las que separan a la Ley de las disposiciones generales; éstas emanan del Ejecutivo, a quién corresponde como ya se dijo, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, es decir es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley, pero aún en lo que parece común en los dos, que es el carácter general y abstracto, se distinguen por la finalidad que en el área de dichas disposiciones se impone a dicha característica, ya que determinan de modo general abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley en casos concretos.*

*De lo anterior se colige, que las normas reglamentarias se aplican por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la Ley, siendo únicamente esa área donde pueden y deben expedirse para que provean a la exacta observancia de la ley, y que por ello comparten además su obligatoriedad, es decir, las citadas normas desenvuelven su obligatoriedad a partir del principio definido por la Ley, y por lo tanto no pueden ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla.*

*En las relacionadas circunstancias, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla, ni tampoco, para remediar el olvido o la omisión; por lo tanto, si las normas reglamentarias deben contraerse a indicar los medios para cumplir la Ley, no estará entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversos limitantes que la propia norma que la reglamenta.*

*Sentado lo anterior, si la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior, es una disposición de carácter general y abstracto, emitida por el Poder Ejecutivo para reglamentar la correcta aplicación y observancia, entre otros, de la Ley Aduanera; contrario a las afirmaciones del accionante, sí tiene carácter obligatorio para los contribuyentes, puesto que está expedida en uso de las facultades reglamentarias conferidas al Poder Ejecutivo.*

*Sin embargo, si dicha disposición se extiende a supuestos distintos de los previstos por el legislador, no puede servir de fundamento para los actos de autoridad, pues en tal caso, se estaría transgrediendo el artículo 16, Constitucional, por la indebida fundamentación en que incurriría la autoridad administrativa en la emisión de sus actos.*

TESIS CON  
FALLA FAVORABLE

*Ahora bien, en el oficio sancionador que nos viene ocupando, la enjuiciada resolvió que el actor presentó a despacho el pedimento de importación 3036 0000230, omitiendo acompañar la factura, por no especificar en la misma los cargos a que se refiere el artículo 65, fracción I, inciso d) de la Ley Aduanera, conforme a lo dispuesto en el artículo 36, fracción I, inciso a) de dicha Ley, en relación con la Regla General 3.5.1 de la Resolución Miscelánea Fiscal de Comercio Exterior para 1999; actuación carece de una debida fundamentación en contravención al artículo 16, Constitucional, en tanto que en la ley Aduanera no se equipara como falta de factura, la factura que carezca de requisitos, y al preverse tal hipótesis en una disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que por haberse creado para la debida aplicación de las leyes fiscales, las obligaciones que en las mismas se establezcan no pueden ir más allá de lo previsto por el legislador, no puede servir de fundamento para la actuación de las enjuiciadas.*

*En efecto, algunos de los artículos que sirven a la autoridad como fundamento para la emisión del oficio sancionador de 25 de octubre de 2000, prevén en la parte de nuestro interés lo siguiente:*

#### *Ley Aduanera*

*"Artículo 36. Quienes importen o exporten mercancías están obligados a presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría. En los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se demuestre a través de medios electrónicos, el pedimento deberá incluir la firma electrónica que demuestre el descargo total o parcial de esas regulaciones o restricciones. Dicho pedimento se deberá acompañar de:*

##### *I. En importación:*

*a) La factura comercial que reúna los requisitos y datos que mediante reglas establezca la Secretaría, cuando el valor en aduana de las mercancías se determine conforme al valor de transacción y el valor de dichas mercancías exceda de la cantidad que establezcan dichas reglas . . .".*

*"Artículo 65. El valor de transacción de las mercancías importadas comprenderá, además del precio pagado, el importe de los siguientes cargos:*

*I. Los elementos que a continuación se mencionan, en la medida en que corran a cargo del importador y no estén incluidos en el precio pagado por las mercancías:*

*a) Las comisiones y los gastos de corretaje, salvo las comisiones de compra.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

b) *El costo de los envases o embalajes que, para efectos aduaneros, se considere que forman un todo con las mercancías de que se trate.*

c) *Los gastos de embalaje, tanto por concepto de mano de obra como de materiales.*

d) *Los gastos de transporte, seguros y gastos conexos tales como manejo, carga y descarga en que se incurra con motivo del transporte de las mercancías hasta que se den los supuestos a que se refiere la fracción I del artículo 56 de esta Ley.*

*Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999.*

*3.5.1. Para efectos del artículo 36, fracción I, inciso a) de la Ley, la obligación de presentar facturas se cumplirá cuando las mercancías amparadas, tengan valor comercial superior a 300 dólares de los Estados Unidos de América o de su equivalente en otras monedas extranjeras. En este caso, dichas facturas podrán ser expedidas por proveedores nacionales o extranjeros y se podrán presentar en original o copia.*

*La factura comercial deberá contener los siguientes datos:*

*A. Lugar y fecha de expedición.*

*B. Nombre y domicilio del destinatario de la mercancía. En los casos de cambio de destinatario, la persona que asuma este carácter anotará dicha circunstancia bajo protesta de decir verdad en todos los tantos de la factura.*

*C. La descripción comercial detallada de las mercancías y la especificación de ellas en cuanto a clase, cantidad de unidades, números de identificación, cuando éstos existan, así como los valores unitario y global en el lugar de venta. No se considerará descripción comercial detallada, cuando la misma venga en clave.*

*D. Nombre y domicilio del vendedor.*

*La falta de alguno de los datos o requisitos a que se refieren los rubros anteriores, así como las enmendaduras o anotaciones que alteren los datos originales, se considerará como falta de factura, excepto cuando dicha omisión sea suplida por declaración, bajo protesta de decir verdad, del importador, agente o apoderado aduanal. En este caso, dicha declaración deberá ser presentada antes de activar el mecanismo de selección automatizado.*

*Cuando los datos a que se refiere el rubro C. anterior se encuentren en idiomas distintos del español, inglés o francés, deberán traducirse al idioma español en la misma factura o en documento anexo.*

*Lo dispuesto en el párrafo anterior, también será aplicable para el manifiesto de carga a que se refiere el artículo 20, fracción IV de la Ley, y a los documentos*



## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

*señalados en el artículo 36, fracción I, inciso b) del mismo ordenamiento legal . . .”*

*Del numeral transcrito en primer orden, se advierte la obligación establecida por el legislador, en cuanto a que las facturas reúnan los requisitos que mediante Reglas de Carácter General establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*En tales condiciones, al señalarse en la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1999, que la falta de los datos o requisitos detallados en el punto 3.5.1 de la misma, debe considerarse como falta de factura, situación que el legislador no dispuso, ya que remitió a dicha disposición de carácter general. sólo en lo que se refiere a los requisitos que debe contener la factura; es indudable que al apoyarse la autoridad en esta situación para arribar a la conclusión de que la actora omitió presentar la factura porque en la misma no especificó los cargos a que se refiere el artículo 65, fracción I, inciso d) de la Ley Aduanera, su actuación carece de una debida fundamentación y es violatoria del artículo 16, Constitucional, por sancionar al actor por una situación no prevista por el legislador...*

Como se puede observar en el caso particular anteriormente descrito, la Sala consideró obligatorio para los contribuyentes lo establecido en este tipo de resoluciones, ya que en el razonamiento de los Magistrados encargados de resolver el asunto, se establece en forma clara que las resoluciones misceláneas fiscales tienen el carácter de disposiciones reglamentarias expedidas por el Presidente, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que éstas pueden ser declaradas nulas o ilegales únicamente en los casos en que van más allá de lo dispuesto por las normas legales.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis publicada el mes de octubre del presente año, en la Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es del tenor siguiente:

**RESOLUCIÓN MISCELÁNEA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 1999.- ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA LOS CONTRIBUYENTES, POR ESTAR EXPEDIDA EN USO DE FACULTADES REGLAMENTARIAS CONFERIDAS AL**

*PODER EJECUTIVO, Y COMPARTIR LOS ATRIBUTOS DE LA LEY.- De conformidad con lo establecido por el artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, el Presidente de la República como Titular del poder Ejecutivo Federal, cuenta, entre otras, con la facultad reglamentaria de expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley; de ahí que, los actos emitidos en uso de esas facultades reglamentarias, deban considerarse formalmente administrativos y materialmente legislativos, es decir, que participan de los atributos de la Ley, y comparten además su obligatoriedad. En consecuencia, si la Resolución Miscelánea de Comercio para 1999, es una disposición de carácter general y abstracto, emitida por el Poder Ejecutivo para reglamentar la correcta aplicación y observancia, entre otros de la Ley Aduanera, tiene carácter obligatorio para los contribuyentes.<sup>66</sup>*

#### EL JUICIO DE GARANTIAS.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El juicio de amparo es la defensa específica del particular contra las violaciones de garantías individuales, es decir, se traduce en la máxima defensa con que cuenta el gobernado para combatir los actos arbitrarios y anticonstitucionales de las autoridades.

Ignacio Burgoa lo ha definido como *un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole; que garantiza además a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados, y que por último, protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consignada en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico particular del gobernado.*<sup>67</sup>

Tiene una doble función, pues por una parte protege a la Constitución misma, y a esto lo conocemos como control constitucional; y por la otra, funge también como un control de legalidad, lo que se llama control de legalidad.

<sup>66</sup> *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Año II, No. 22, octubre de 2002, pág. 325.

<sup>67</sup> Burgo Horihuela Ignacio, *El Juicio de Amparo*, Porrúa, México, 1990, pág. 173.

Así, el juicio de garantías opera como una limitante al Poder Legislativo, y al Poder Ejecutivo.

A mayor abundamiento, el control de constitucionalidad tiene lugar cuando existe una violación directa de la Constitución que se comete por el Poder Legislativo, al expedir una ley contraria a nuestra Carta Fundamental, es aquí donde procede lo que conocemos como amparo contra leyes.

Por otra parte, el control de legalidad surge cuando la autoridad encargada de aplicar la ley la aplica incorrectamente y contra este acto se han agotado los recursos y procedimientos establecidos en las leyes; sólo cuando la violación no han sido reparada. Al resolverse estos recursos o procedimientos, contra la resolución definitiva, será procedente el juicio de amparo.

Nosotros nos abocaremos al estudio del juicio de amparo como control de legalidad, dado que en materia fiscal el contribuyente la mayoría de las veces se ve en la necesidad de agotar los recursos ordinarios previstos en la ley, antes de acudir a este medio de defensa de carácter extraordinario.

La procedencia subjetiva de este juicio, es decir, el sujeto que puede promoverlo, se traduce en la existencia de una persona sea esta física o moral a la que conocemos como gobernado, que alegue la violación por parte de una autoridad, a alguna de sus garantías individuales.

Asimismo, la procedencia objetiva obedece a los actos y motivos contra los que es procedente, en este sentido, el juicio de garantías será procedente contra todo acto de autoridad violatorio a la Constitución, y por ende violatorio también de la legislación secundaria.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, si el gobernado estima violada alguna de sus garantías constitucionales por un acto de autoridad, tiene la posibilidad de utilizar este medio extraordinario de defensa a fin de defender sus derechos subjetivos.

Los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna, establecen las bases generales sobre las que será procedente el juicio de amparo. Asimismo, su ley reglamentaria, prevé de una manera específica en qué casos este procedimiento se ventilará ante los Juzgados de Distrito y ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por otra parte, la misma Constitución y la Ley de Amparo establecen los casos en los que la Suprema Corte de Justicia resolverá determinados asuntos.

En este orden de ideas, tenemos que el numeral 103 mencionado, establece que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de autoridad que violen o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y por leyes o actos de autoridad que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por su parte en lo relativo a la materia administrativa y fiscal, el artículo 107 menciona que será procedente el juicio de amparo sólo contra sentencias definitivas, resoluciones o laudos que pongan fin a un juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados.

Dicho numeral establece que también procederá contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio, o después de concluido, una vez que se hayan agotado los recursos que en su caso procedan.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al respecto cabe mencionar que en materia fiscal, en el supuesto de que la autoridad hacendaria determine a cargo del contribuyente un crédito, ya sea por concepto de contribuciones omitidas, o multas por infracciones a disposiciones fiscales federales, éste antes de acudir al amparo, puede agotar el recurso de revocación si así lo desea, pues como ha quedado puntualizado, este medio de defensa es opcional.

Posteriormente debe interponer el juicio de nulidad, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y finalmente, acudir a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, mediante el juicio de garantías seguido ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa que corresponda, en virtud del principio de definitividad que rige en nuestro sistema jurídico mexicano.

Sin embargo el mismo ordenamiento constitucional que nos encontramos analizando, también establece que el amparo en materia administrativa, procede además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal.

En el caso de las resoluciones misceláneas fiscales, tenemos que el particular tiene dos vías para impugnar su constitucionalidad, la primera que consiste en que debe agotar los medios de defensa previstos por la ley de la materia, para poder interponer amparo directo ante los Tribunales Colegiados competentes; y la segunda, radica en la posibilidad de interponer juicio de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito.

En efecto, aun y cuando pudiera pensarse que el amparo indirecto intentado para combatir la constitucionalidad de la aplicación de las reglas misceláneas fiscales resulta improcedente, pues como lo hemos mencionado, el control constitucional se da únicamente

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en contra de las leyes expedidas por el Congreso, y en su caso contra los reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, que violan lo establecido por nuestra Constitución.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los Tribunales Colegiados de Circuito son los órganos competentes para conocer de la revisión interpuesta en contra de la constitucionalidad de una miscelánea fiscal, y no aquel máximo Tribunal, pues de acuerdo a lo establecido por el artículo 107, fracción VIII, inciso a), de nuestra Carta Fundamental, éste puede conocer de las revisiones que se interpongan en contra de las sentencias emitidas por los Juzgados de Distrito, cuando en la demanda de garantías de impugne la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, Constitucional; o bien de reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y el problema de inconstitucionalidad subsista; hipótesis que no se surte con las reglas misceláneas fiscales, pues al ser emitidas por el Secretario de Hacienda, o bien por el Subsecretario de Ingresos en su ausencia, se tiene que estas disposiciones no tienen el carácter de ley, ni de reglamento que le permitan dirimir su constitucionalidad.

En apoyo a lo dicho se transcribe la siguiente tesis jurisprudencial :

*MISCELÁNEA FISCAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN EN QUE SE CUESTIONA LA CONSTITUCIONALIDAD DE AQUELLA.- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción II, inciso a) y 85, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) y 85, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a) y 21, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del recurso de revisión en amparo contra sentencia pronunciadas por los Jueces de Distrito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se impugnó la*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento expedido por el presidente de la República en uso de la facultad reglamentaria que le otorga el artículo 89, fracción I, de la propia Constitución Federal, por el jefe del Distrito Federal o por los gobernadores de los Estados y, en todos los demás casos, salvo que se plantee invasión de soberanías o la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna, compete conocer de la revisión a los Tribunales Colegiados de Circuito. En consecuencia, si en un juicio de amparo se reclama la constitucionalidad de una resolución miscelánea fiscal, expedida por el subsecretario de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ausencia del titular y del subsecretario del ramo, con fundamento, entre otros, en el artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, que establece que las autoridades fiscales procurarán "publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes", se concluye que no se surte la competencia de este Alto Tribunal para conocer del recurso de revisión en el que subsista el problema de constitucionalidad, sino la de los Tribunales Colegiados de Circuito, puesto que la resolución reclamada no fue expedida por el presidente de la República en uso de su facultad reglamentaria, sino por un subsecretario de Estado con base en el referido precepto del código tributario, esto es, aun cuando la resolución miscelánea fiscal contiene reglas generales, impersonales y abstractas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, ello no da lugar a considerar que tal resolución tiene el carácter de reglamento y que, por tanto, se ubica dentro de los ordenamientos cuyo análisis de constitucionalidad compete realizar al Máximo Tribunal del país, pues tanto la Constitución Federal, como la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son claras al especificar que debe tratarse de reglamentos expedidos por el presidente de la República, o bien, de reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados o por el jefe del Distrito Federal.<sup>68</sup>*

De lo anterior se colige que para combatir la constitucionalidad de las reglas misceláneas fiscales, puede optarse por la vía de amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, y si estos desechan la demanda interpuesta, lo procedente es interponer el recurso de revisión previsto por el artículo 85 de la Ley de Amparo, ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<sup>68</sup> Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, No. 22, quinta época, pág. 361.

#### IV.7 PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

En el desarrollo del presente trabajo nos dimos a la tarea de realizar un análisis a conciencia de las fuentes creadoras del Derecho Administrativo, y del Derecho Fiscal, estudiamos los elementos que resultan necesarios para la legalidad de un acto administrativo, así como las fases que debe contener el procedimiento en que se funde una autoridad para emitir todo acto que trascienda a la esfera jurídica del gobernado.

Además, nos dimos a la tarea de establecer desde nuestro punto de vista, la naturaleza jurídica de las resoluciones misceláneas fiscales, y al respecto consideramos que se trata de figuras híbridas del Derecho, pues tienen características tanto de las circulares como de los reglamentos.

En efecto, aun y cuando numerosos tratadistas, han denominado a las resoluciones misceláneas como simples circulares, e incluso nosotros hicimos un análisis comparativo de ambas, en virtud de la semejanza que tienen entre sí, lo cierto es que tales reglas en muchas ocasiones son utilizadas por las autoridades fiscales para fundar y motivar su actuación, estableciendo así diversas obligaciones a cargo de los contribuyentes, pues son consideradas disposiciones generales, abstractas e impersonales, que sin llegar a ser normas legales ni reglamentos, pueden tener una importante trascendencia en la esfera jurídica de los particulares, lo que de ninguna manera debe ser considerado así, pues de hacerlo se incurre en una flagrante violación a las garantías de legalidad y seguridad tuteladas por nuestra Carta Magna, ya que como ha quedado demostrado se trata de disposiciones que no tienen el carácter de ley, ni de normas reglamentarias, e incluso desde su creación carecen de una naturaleza jurídica específicamente determinada, que debe traducirse en una plena regularidad legal y constitucional.

A mayor abundamiento, consideramos que con lo expuesto a lo largo de estos cuatro capítulos ha quedado plenamente demostrado con bases constitucionales, legales y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



jurisprudenciales que las resoluciones misceláneas fiscales, no comparten los atributos de la ley ni tampoco del reglamento, pues adolecen desde su creación de vicios formales, y por el contrario, no cuentan con un sustento constitucional.

En efecto, creemos que no sólo quedó demostrada la violación a las garantías de seguridad y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, sino que además también quedó comprobada la violación a la jerarquía de normas, establecida en el numeral 133, del mismo ordenamiento legal, en que incurren las autoridades hacendarias, cuando emiten actos administrativos, fundándolos en estas disposiciones.

Sin embargo, este trabajo también tiene como objeto presentar una propuesta de solución a efecto de que esa transgresión a los derechos subjetivos contenidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales, quede insubsistente.

Al respecto, es necesario dejar claro que estas disposiciones se hacen cada vez más indispensables en el desarrollo de la actividad tributaria en nuestro sistema jurídico, y las autoridades hacendarias insisten en señalar que es gracias a su emisión que se controla de una mejor manera la actividad recaudatoria y fiscalizadora en el Estado mexicano.

Por ello opinamos que si no se puede prescindir de su existencia dadas las nuevas circunstancias económicas que sufre el país, y en virtud de los constantes cambios en la política económica mundial, en la que México se ve inmerso, es necesario que se reestructure su forma y esencia, y se les dé el carácter de verdaderos reglamentos expedidos por el Presidente de la República, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 fracción I, de nuestra Constitución Política.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En efecto, en primer lugar se hace necesaria una reforma al artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación, ordenamiento que sirve de fundamento legal para justificar la expedición de las resoluciones misceláneas fiscales, por parte de las autoridades hacendarias, en la que se haga referencia a la existencia de un reglamento anual que contenga las disposiciones de carácter general en materia fiscal y aduanera, aplicables al ejercicio siguiente.

Así, la reforma al mencionado artículo quedaría de la siguiente manera:

Artículo 33.- Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades estarán a lo siguiente:

I.- Proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:

...

*g) Hacer de su conocimiento el reglamento a que se refiere el artículo 39-A de este Código, con las disposiciones de carácter general en materia fiscal y aduanera, aplicables al ejercicio siguiente.*

Finalmente, para podernos remitir al precepto que contenga el reglamento a que hace referencia el numeral anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I de nuestra Constitución Política, también resulta necesaria la creación de un precepto en el Código Fiscal de la Federación que aluda a la facultad del Ejecutivo para expedir un reglamento de carácter anual, que contenga las disposiciones de carácter general en materia fiscal, aplicables para el ejercicio próximo al año en que se publique, tal y como a continuación se presenta:

*Artículo 39-A. - Es atribución del Ejecutivo Federal expedir el reglamento anual que contenga las disposiciones de carácter general en materia fiscal y aduanera, aplicables al ejercicio fiscal próximo siguiente de cada año.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*Para este efecto, el Presidente tomará en consideración los proyectos y opiniones que le haga llegar el Secretario de Hacienda y Crédito Público.*

*Las disposiciones contenidas en este ordenamiento serán agrupadas por materia y tipo de impuesto, a fin de facilitar a los contribuyentes su comprensión y conocimiento.*

*Las normas publicadas en este reglamento tienen por objeto realizar una mejor aplicación de la ley, y de ninguna manera deben traspasar lo establecido en ella.*

*Dicho reglamento deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de diciembre de cada año, a efecto de que su vigencia comience el 1° de enero siguiente.*

Lo anterior puede parecer complicado debido a los constantes cambios que existen en la política fiscal de nuestro país año con año, sin embargo, lo consideramos necesario en virtud de la trascendencia jurídica que representa para los particulares la aplicación en su perjuicio de las resoluciones misceláneas fiscales.

No obstante ello, creemos que con una mayor dedicación e interés que externen tanto los legisladores a la hora de crear leyes, como el Presidente al ejecutarlas; así como también las autoridades fiscales, al materializar la función recaudadora del Estado, no sería preciso dotar de la formalidad de la que carecen las resoluciones misceláneas fiscales, convirtiéndolas en un reglamento para darles un sustento constitucional y un marco de legalidad; sino que por el contrario, ello resultaría innecesario.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La existencia de las reglas misceláneas fiscales en el sistema tributario mexicano representa una incertidumbre e inseguridad jurídica para los contribuyentes en virtud de la irregularidad de la que adolecen desde el momento de su creación, pues no cuentan con una base constitucional que justifique su existencia; sin embargo, cabe mencionar que tal inseguridad se materializa únicamente cuando dichas disposiciones afectan en forma directa al particular, es decir, aun y cuando una regla miscelánea fiscal carezca de fundamento constitucional y adolezca de legalidad, esta será perjudicial para el gobernado hasta en tanto le sea aplicada.

SEGUNDA.- En diversas ocasiones, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de la jurisprudencia, han dado validez a la emisión y aplicación de las reglas misceláneas fiscales, lo que nos lleva a concluir que dichos órganos de justicia justifican la violación que de las garantías de seguridad y legalidad previstas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, realizan las autoridades fiscales cuando emiten un acto fundándolo en estas reglas, ya que contradicen lo establecido por la propia Carta Fundamental, cuando señala que los actos de autoridad que causen una molestia a la esfera jurídica del particular, necesariamente deben estar debidamente fundados y motivados de acuerdo a la ley aplicable al caso concreto, y en la especie, las reglas misceláneas no se ajusta a lo dispuesto por los artículos 72, ni 89 fracción I, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que se refieren específicamente al proceso de creación de leyes, y a la facultad reglamentaria del Presidente, de ahí que las mismas no puedan ser consideradas como tales; por lo que si las autoridades hacendarias emiten actos basándose en lo dispuesto en dichas reglas, resultan violatorias de nuestra Ley Fundamental.

TERCERA.- Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha emitido jurisprudencia en la que señala que las resoluciones misceláneas fiscales, son

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

inconstitucionales, cuando exceden de lo dispuesto en lo previsto por la ley aplicable al caso concreto. Al respecto nos encontramos con que nuestro máximo Tribunal ha tomado dos posturas, por una parte dice que no existe fundamento constitucional que prohíba la emisión y aplicación de las resoluciones misceláneas fiscales, y por el otro las declara inconstitucionales cuando exceden lo dispuesto en la norma legal, existiendo por ende una incongruencia e incertidumbre en su criterio, porque de acuerdo a los principios que rigen en nuestro Derecho, toda norma legal debe encontrar su base en algún precepto de nuestra Constitución, de tal forma que su carencia no la haga ilegal e inconstitucional.

CUARTA.- Existen diversas razones que justifican la existencia de las resoluciones misceláneas fiscales, una de ellas obedece a la inestabilidad económica en la que constantemente se ve envuelta nuestro país, como consecuencia de no contar con una política fiscal estable, que permitan al Estado mantener un nivel económico considerable, lo que ha llevado a las autoridades hacendarias a la emisión de disposiciones de carácter general que en muchas ocasiones llegan a ser violatorias de nuestra Constitución.

QUINTA.- Consideramos que resulta difícil prescindir de la presencia de este tipo de disposiciones en nuestro sistema tributario, pues ello implicaría contar una estabilidad en la política fiscal del país, lo que resulta muy aventurado, incluso casi imposible, razón por la cual, lo mínimo que pueden hacer las autoridades, es subsanar la inconstitucionalidad de la que adolecen.

SEXTA.- Creemos que la naturaleza jurídica de este tipo de disposiciones debe de ser eminentemente reglamentaria, por ello se hace necesario dotarlas de las formalidades necesarias que exige nuestra Carta Fundamental, a fin de que dejen de violentar las garantías de seguridad y legalidad consagradas en los artículos 14, 16, así como la jerarquía de las normas que existe en nuestro sistema jurídico, y que se encuentra previsto en el numeral 133, de la propia Constitución.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

SÉPTIMA.- Con la justificación que dan las autoridades fiscales a la existencia de las resoluciones misceláneas fiscales, y sus constantes modificaciones, se viola lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales, toda vez que el espíritu de dichos ordenamientos va encaminado a salvaguardar la seguridad de los gobernados frente a los actos arbitrarios de las autoridades, así como la legalidad con que éstas deben actuar al emitir actos que trasciendan a la esfera jurídica de los particulares, y en la especie, si las autoridades emiten resoluciones que causan una afectación en el patrimonio del particular, basándose en lo establecido en estas reglas de carácter general, se violentan los derechos subjetivos planteados por los citados ordenamientos constitucionales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

1. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. *DERECHO PROCESAL FISCAL, EL RÉGIMEN FEDERAL MEXICANO*, PORRÚA, 1991.
2. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. *LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES*, PORRÚA, MÉXICO, 1998.
3. \_\_\_\_\_ *EL JUICIO DE AMPARO*, PORRÚA, MÉXICO, 1990.
4. CALVO NICOLAU ENRIQUE, *TRATADO DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, TOMO I*, THEMIS, MÉXICO, 1995.
5. CASTREJON GARCIA, GABINO E. *DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO*, CARDENAS EDITORES, 2000.
6. CHAPOY BONIFAZ, DOLORES BEATRIZ, MAURICIO FERNÁNDEZ CUEVAS. *DERECHO FISCAL*, PORRÚA, MÉXICO 1998.
7. \_\_\_\_\_. *PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO*, MC GRAW HILL, MÉXICO, 1997.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO, Y MANUEL LUCERO ESPINOSA. *ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO*, LIMUSA MÉXICO, 1991.
9. DE PINA RAFAEL, *DICCIONARIO DE DERECHO*, PORRÚA, MÉXICO, 1985.
10. \_\_\_\_\_. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*; PORRÚA MÉXICO, 1997.
11. FLORES ZAVALA, ERNESTO. *FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS*, PORRÚA, MÉXICO 1998.
12. FAYA VIESCA, JACINTO. *FINANZAS PÚBLICAS*, PORRÚA, MÉXICO, 1986.
13. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, REFUGIO DE JESÚS. *DERECHO FISCAL*, MC GRAW HILL, MÉXICO 1998.
14. FRAGA MAGAÑA, GABINO. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MEXICO, 1984.
15. GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO. *CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO II*, CIVITAS, MÉXICO, 1998.
16. GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO*, PORRÚA, MÉXICO 1999.
17. GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. *DERECHO FINANCIERO MEXICANO*, PORRUA, MÉXICO, 2000.
18. GOMEZ LARA, CIPRIANO. *LA TEORIA GENERAL DEL PROCESO Y SUS CONCEPTOS GENERALES*, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, PROCEDIMIENTOS EN MATERIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, TOMO I, MÉXICO, 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

205

19. GÓNGORA PIMENTEL GENARO, *INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL JUICIO DE AMPARO*, PORRÚA, MÉXICO, 1997.

20. GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL*, SEGUNDA EDICIÓN, PORRÚA, MÉXICO 1997.

21. \_\_\_\_\_. *DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO*, BOLAÑOS Y AGUILAR, MADRID, 1963.

22. GULJANI FONROUGE, CARLOS M. *DERECHO FINANCIERO*, DEPALMA, BUENOS AIRES, 1997.

23. MARÍA DIEZ, MANUEL, *EL ACTO ADMINISTRATIVO*, TIPOGRAFICA EDITORIAL, ARGENTINA BUENOS AIRES, 1956.

24. MARTÍNEZ LÓPEZ, LUIS. *DERECHO FISCAL MEXICANO*, ECASA, MÉXICO, 1998.

25. MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL. *DERECHO ADMINISTRATIVO*, PRIMER CURSO, HARLA, MÉXICO, 1991.

26. NAVA NEGRETE, ALFONSO. *DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO*, PORRÚA, MÉXICO, 1959.

27. ORRONTIA ARELLANO, FERNANDO .A.. *LAS FACULTADES DEL CONGRESO FEDERAL EN MATERIA FISCAL, ESTUDIO CONSTITUCIONAL*, PORRÚA, MÉXICO 1998.

28. PALLARES EDUARDO, *DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL*, PORRÚA, MEXICO, 1990.

29. SERRA ROJAS, ANDRÉS. *DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO*; PORRÚA, MÉXICO, 1999.

30. \_\_\_\_\_. *DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO*, PORRÚA, MÉXICO, 1999.

#### HEMEROGRAFIA

1. *REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA*, AÑO II, QUINTA EPOCA, OCTUBRE DE 2002. TESIS: *RESOLUCIÓN MISCELÁNEA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 1999, ES DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODOS LOS CONTRIBUYENTES, POR ESTAR EXPEDIDA EN USO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS POR EL PODER EJECUTIVO, Y COMPARTIR LOS ATRIBUTOS DE LA LEY.*
2. *PROCESO NACIONAL, REVISTA SEMANA, NO. 857/9, LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## LEGISLACIÓN

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
3. LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
5. REGLAMENTO INTERIOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA
6. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN EL AÑO DE 1967

## FUENTES ELECTRÓNICAS

1. OLGUÍN LOURDES, *RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL 2002-2003*, ARTÍCULO PUBLICADO EL 22 DE SEPTIEMBRE DE 2002, <http://www.impuestum.com.mx>.
2. RESOLUCIÓN MISCELÁNEA, GENERA CONSTANTE ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, NOTICIA PUBLICADA EN EL UNIVERSAL, EL 3 DE AGOSTO DE 2002, <http://www.imuestum.com/noticias>.
3. CD-ROOM IUS 2002, JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS, ELABORADO POR LA COORDINACIÓN GENERAL DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN