

Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales ACATLAN



ENEP. ACATLAN
INSTITUTO DE CERTIFICACION
Y TITULOS

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA
FISCAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

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

JORGE LOPEZ GARDUÑO

ACATLAN, MEX.

1982



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL.

PROLOGO.

CAPITULO I.

1.-LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.	1
a).-Definición.	6
b).-Elementos del Recurso Administrativo.	9
c).-Clasificación de los Recursos Administra tivos.	17

CAPITULO II.

1.-CREDITO FISCAL.	22
a).-Concepto.	25
2.-CAUSANTES FISCALES.	26
a).-Derechos.	31
b).-Obligaciones.	38
3.-AUTORIDADES COMPETENTES.	
a).-Municipio.	43
b).-Organos de Vigilancia.	48

CAPITULO III.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION
FISCAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

1.-Ley Orgánica Municipal del Estado de México	53
a).-Trámite.	55
2.-Ley de Hacienda Municipal del Estado de Méxi co.	57
a).-Trámite.	58
3.-Código Fiscal Municipal del Estado de México	58
a).-Trámite.	62

CAPITULO IV.

1.-LA PRACTICA ORDINARIA DEL RECURSO ADMINISTRA
TIVO EN MATERIA FISCAL MUNICIPAL EN EL ESTADO -
DE MEXICO.

a).-Recurso Administrativo Municipal.	66
---------------------------------------	----

b).-Código Fiscal del Estado de México.	86
c).-Procedimiento del Recurso en Materia Civil.	90
2.-NECESIDAD DE UNIFICACION DE LA LEGISLACION-FISCAL TRATANDOSE DEL RECURSO ADMINISTRATIVO - MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.	93

CONCLUSIONES.

DEL CAPITULO I.	100
DEL CAPITULO II.	100
DEL CAPITULO III.	102
DEL CAPITULO IV.	102
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	104
ORDENAMIENTOS JURIDICOS.	105
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA.	105

P R O L O G O .

MUNICIPIO, "Común", Ley de la Tierra, son palabras cuya connotación implica un asentamiento humano de hombres libres que se han dado a sí mismos Leyes y con ello, forjado un gobierno, una administración, de ahí que el Municipio sea una institución inexplicable sin el empalme de lo administrativo con lo social.

Es materia explorada, para los estudiosos del Derecho, que no se puede comprender éste plenamente, sino como la cultura misma, se tiene a la vista la historia y se contempla lo que la Humanidad ha sido en el curso del tiempo. La infraestructura del Municipio es la vida local primaria e indestructible, de esencia consuetudinaria, y por eso la Ley Local es prädigna de costumbres, y con ese título la reconoce con exclusividad la Legislación Civil.

Sabido es que, el hombre gravitó en la barbarie en estadios de tiempo, que los entendidos en ello, estiman en un millón de años, así como que, ya en la época histórica, por necesidades, debido a la imperfectibilidad del hombre, singularmente hablando, hubo necesidad de que conviviese con otros de su especie. Siendo en el inicio, la relación de hombre y mujer esporádica como

la que ocurre entre los seres inferiores, durante el --
 celo. La primera organización social, ya es estimarse,
 la constituye el fenómeno sociológico denominado "Ma---
 triarcado", etapa de relación humana, cuya duración se-
 desconoce, aunque se presume, muy larga, en que el vín-
 culo de relación entre los hombres y de esa familia in-
 cipiente, se realizaba bajo el imperio y protección y -
 de satisfactores, de la madre. Estadios de tiempo más-
 tarde, y como un progreso, se señala ya en la época hig-
 tórica, aunque remota la aparición de fenómenos socioló-
 gicos llamados "Patriarcado", forma de organización so-
 cial de la que tenemos mayores conocimientos: por diver-
 sas fuentes históricas, siendo una de ellas y muy impor-
 tante la que se refiere a la historia del pueblo de Is-
 rael, documento en nuestro concepto admirable en el ---
 que, un estudioso del Derecho encuentra la resolución -
 de múltiples incógnitas.

Durante la vigencia de la figura sociológica de ---
 "El Patriarcado", surgió el llamado "Común", que es el-
 Municipio incipiente que, para constituirse, requirió -
 sólo del establecimiento de grupos humanos libremente,-
 y de hombres libres, que por su propia voluntad se asen-
taron en un lugar; que ese asentarse fué tendiente a un
fin determinado: que para subsistir les bastara su es---

fuerzo, su trabajo, su patrimonio y su peculio propios; que todos los componentes de ese grupo fueran y se sintieran iguales, e igualmente libres; que conocedores -- de los fenomenos de las relaciones humanas se recono-- cían y se trataban como hombres libres, de igual cultura, racialmente iguales, de costumbres iguales y con -- las mismas metas. Asimismo, que, como por experiencia-- sabían que en toda relación humana de grupo, pueden surgir o surgen querellas, derivadas del trabajo, de la -- vida común, de las propias relaciones humanas, de los -- trabajos que realizaban ó de las metas que se imponían-- al constituirse en grupo; Sociedad incipiente o común,-- de inmediato designaron, de propia voluntad y fijando -- atribuciones y forma de realizar la encomienda dada, -- autoridades que se encargaran de oír, de conocer el di-- ferendo y previo estudio de la materia, constitutiva -- del conflicto surgido, dictar resolución, que es de es-- timar fué siempre justa, dado que tenían a la vista, en forma palpable, la razón de la querella o, en su caso,-- la negación a lo pedido, por ser notoriamente improce-- dente o injusto. Esta forma de constituirse, dijéramos como célula inicial del Estado, no solamente no se atro-- fio, sino que y de acuerdo con el tiempo, se establecie-- ron una pluralidad de asentamientos similares y es de --

ellos y solamente de ellos, en el curso del tiempo, de los que, al decir de los estudiosos, se deriva ese "Común" macroscópico que constituye ahora el Estado del mundo moderno.

El orden de ideas antes expresado, tuvo pleno ejercicio en la Madre Patria, ya que, en la cruenta guerra que tuvo lugar entre los moros y los españoles y que duró más de siete siglos, en la medida que el ejército hispánico fué recuperando el suelo patrio, a la manera de los asentamientos humanos llamados "Presidios", que durante la época de la Colonia se ubicaron en el Norte de México, una vez que los soldados estimaron que estaba consolidada la operación bélica, promovían al grupo de colonos de raza hispánica para que se ubicaran en los lugares liberados; teniendo como obligación y contrapartida del permiso de ubicarse y en su caso, las facilidades que en múltiples aspectos se le daban a estos colonos, la ayuda militar del Rey, en caso necesario.

Se habla de que esos asentamientos humanos de la Reconquista, se denominaron también "común", grupo no mayor de veinte o treinta familias. Generalmente constituido en su totalidad, por hombres libres, que subve-

nían sus necesidades y los gastos indispensables para ubicarse en el lugar señalado y que tenían el deseo permanente, de ubicarse en él, así como los conocimientos y empeño para que lo laborado en ese lugar satisficiera sus necesidades sin ayuda mayor. Se habla de su identidad racial, cultural, religiosa, así como la meta a la cual propendían. Se habla también de que, dentro de la franquicia o permiso que se otorgaba para el establecimiento, se señalaba por el poder real, con claridad, -- los derechos y deberes a que estaban sujetos dichos núcleos sociales con el poder central y a eso se denominó "Pueros", porque casi siempre, debido a las grandes y responsables tareas que tenían que realizar en pro del reino hispánico, recibieron como contraprestación una -- carta o "cedula real", u ordenanza que significaba el -- que a esos grupos, se les había otorgado una mínima de autonomía a fin de que de acuerdo con su especial condición, cultura y aspiraciones, no solamente se hubieran congregado sino se administraran, cuidaran y ejercieran justicia, dentro del grupo de personas que la propia -- comunidad había autorizado para hacerlo, en forma autónoma. Encontramos en ello el origen de lo que más tarde, grupos humanos más numerosos esgrimieron, al irru-

pir en ciudades y países ajenos, al derecho reclamado -- y obsequiado, sin discusión ninguna, de ser tratados y juzgados conforme a la Ley de la Tierra, fuero o privilegio en el que se observaban los albores del Derecho -- Constitucional, y de otras ramas jurídicas.

Ese lento desenvolverse de la población civil de -- la España reconquistadora del territorio, es ya en la -- Baja Edad Media y en el Renacimiento el origen de Ayuntamientos vigorosos como el de Cataluña, el de Oviedo, -- el de Valencia y otros que hacen valer sus fueros cuando, por el avance del poder monárquico, algunas veces -- no coincidente con las costumbres, con las aspiraciones y los intereses del "común", hizo posible el que hubiera sangrientas confrontaciones en las que, en la mayoría de los casos, los representantes del "común", no solamente hicieron valer sus fueros y derechos al propugnar porque no fueran violados, sino que, al no ser oídos ni tomados en cuenta lucharon y muchas veces murieron por defender esas cartas de libertad, de la manera -- más heroica.

De lo antes señalado, es posible explicarse la --- razón del incremento y fuerza del "común", en todos sus aspectos. En algunos su riqueza, fruto del trabajo te-

sonero y honesto de muchos años, su cultura, no solamente de orden técnico y jurídico, sino moral, su intenso amor al suelo patrio "tierra de los padres", que les hacía incapaces de entender el que, poder alguno, por --- grande que fuera, pudiera vulnerar sus derechos, que habían sido esculpidos, vale decirlo, en la historia de España, con sangre, hierro y fuerza y así es posible -- comprobar como cuando la afrenta, que se sirva hacer -- Carlos V, en sus mocedades, pasando por alto la Ley de la Tierra, los fueros y la Legislación Central Hispánica, propia de España, por un Emperador educado en otros países, causase la rebelión de los comuneros y sus caudillos, entre otros "Padilla", terminaron en el cadalso, así como que se pudo dominar a esos "comunes", sólo con una extraordinaria rigor y crueldad y después -- de varios años, en los que España, sufrió una de sus -- guerras más sangrientas y represivas.

Pero la raíz del "común", vivía aún como actualmente vive y es por ello que a diferencia de otros ---- países, constatamos en nuestro tiempo esa querrela, en nuestra época, entre el poder central del actual reino español y los movimientos "separatistas", de Cataluña, de Navarra y del denominado "País Vasco". Ya en América, antes de la conquista de su parte continental, ----

observamos como en el Caribe, primero por Colón, más tarde por los Delegados Imperiales, en que, a fin de tomar en serio los trabajos de exploración, y más tarde de conquista, se provee de autoridades municipales, es decir, se erige un "Común", en el que se encuentran comprendidas todas las facetas de un Asentamiento Autónomo en el ejercicio de la Administración y Leyes que los encargados o autoridades aplicaban en cualquier consulta que se hiciese o por cualesquiera desajuste o querrela de los habitantes, o más allá de ello, el facultar o no, a las personas que debían ir más allá en materia de expedición y descubrimiento de la pluralidad de Islas del Caribe, o de la parte continental de América.

En el extraordinario episodio que se observa en el ejercicio de la aventura de Hernán Cortés, vemos también el que la expedición por él comandada no se inició hasta cumplir determinados procedimientos rituales en materia administrativa que señalaban el que, el capitán del grupo expedicionario verificaba su dinámica guerrera y de descubrimiento, al poder Real Hispánico, corroborado o autorizado por quien era su representante en el Caribe. Asimismo observamos que al poner pie en Veracruz, lo primero que hizo fué plantar en el Continente y con toda la

formalidad ritual el estandarte de España, señalando que lo hacia a nombre de sus Majestades los Reyes de España- y acto seguido, con parte de sus huéspedes estableció un "Común" o Municipio, entidad que, a partir de ese momento, tenía rango de autoridad, es decir, se había establecido un "común" o Ayuntamiento: La Villa Rica de la Vera crus.

La dinámica de ejercicio administrativo a través -- del "común" es posible encontrarla, como antecedente en las ahora grandes ciudades o poblaciones, ya que en los archivos arcaicos, se encuentra siempre el que nunca se estableció pueblo ninguno que no llevase, para ello, la autorización que siempre se otorgaba, cubierto el requisito de número de habitantes, la categoría de hombres li bres para constituirse en núcleo pueblerino, su capacidad económica, sus posibilidades de trabajo en forma --- autónoma, su unidad cultural y religiosa y en lo posible la igualdad racial.

Siendo así, y estando ya la pluralidad de nuestra - República, como también del Continente Americano, casi - deshabitado, encontramos la razón para que se ubicaran - núcleos humanos en los tiempos de la Colonia, en lugares tan distantes unos de otros, si hemos de tomar en cuenta lo tardado y penoso de las comunicaciones de entonces;-

pero queda ampliamente explicado y justificado, porque — el grueso de la actividad de aquel tiempo era de carácter agrícola en todas partes, siendo mucho más controladas y con más habitantes y órganos administrativos gubernamentales, aquellas entidades donde se explotaban fondos minerales o en las que, por su ubicación, como Veracruz, Puebla, Acapulco, más tarde se volvieron las puertas de acceso al continente de Europa y Asia.

En otro orden de ideas es dable estimar el que, no solamente en el inicio de la gesta libertaria en nuestro país, quienes actuaron para iniciarla fueron precisamente miembros del "Común" e incluso, el sistema tenía una organización parecida para el ejercicio del mando, — que era tal su arraigo, que en su parte relativa, se parecía a la organización que tenía el clero para el ejercicio del mando. También, en los intentos previos de la libertad, a juzgar de la Historia, ninguno de ellos fué ajeno a que miembros de una comunidad lucharan por y con entusiasmo e incluso, murieran por tener una ansia infinita de ser libres.

En la Independencia se tuvo el deseo de mando de la Metrópoli, en la Ciudad de México, y en el curso del siglo pasado, este ejercicio democrático libre de los componentes del "Común", se vió restringido y perdido casi-

el concepto básico de ese asentamiento y esa forma de -- organización administrativa autónoma y libre, convirtiéndose el "común" o Municipio, en una aparente carga para los poderes estatales, en particular y para la federación, en el orden general, y aunque en forma verbal y publicitaria, por escrito, se hace el elogio del Municipio y se le reconoce como la piedra angular del Gobierno, -- en el fondo es sólo palabrería, puesto que al revisar -- los acuerdos que tomaron en las reuniones que en forma -- muy libre, se convocaron, se habla de participaciones -- económicas más o menos importantes, pero jamás se llega a fondo, o al establecimiento pleno de su autonomía, muy fundamentalmente económico, pero también libre en todos los aspectos, dentro de los extremos del ámbito cultural y legal y constitucional que rige nuestra República, y -- así se da el caso de los Municipios en nuestro tiempo, -- que no obstante la riqueza de las instalaciones industriales ubicadas en su territorio, los comercios, los -- fraccionamientos y el volumen demográfico en ellos asentados, sólo es motivo de múltiples molestias para los habitantes del "común", ya que, la legislación fiscal -- absorbe casi siempre el volumen mayor de los impuestos -- y otros alcances, cosa que hace también el Estado.

El "Común" o Municipio, es pues el resultado de la-

lucha humana por la libertad, caso medular, y no meramente formal, que responde a la conciencia de la personalidad del Municipio o núcleo vecinal y a la posesión de una administración propia. La personalidad del Municipio radica esencialmente en ser representación de un interés diferente -que exige, naturalmente estar coordinado-, lo que es mucho más importantes y significativo que considerar al Ayuntamiento como una pieza del mecanismo electoral que opera en todos los núcleos locales -mediante la misma fuerza motriz, la cual dimana de los partidos políticos tributarios, de un programa general,- ajeno por lo mismo a los problemas administrativos, peculiares de cada Municipio.

Tenemos pues, a la vista y en forma evidente la expresión de una de las modalidades que los teóricos del Estado, entre otros, señalan: El Estado surgiendo de un contrato. Es evidente que en ese convenio tácito, derivado del acuerdo de vivir en común, de esos "Pater Familias", con su prole, con sus domésticos, con sus ganados con sus caudales, con su fuerza de trabajo, con sus conocimientos, con su civilización y, sobre todo, una meta -trizada, reúnen todos los elementos para poder determinar que ese fenómeno sociológico observado puede denominarse un Estado. Es indudable, corroborado lo expresado, que-

ese asentamiento humano no pudo nunca ni se podrá catalogar de salvaje. Los hombres que constituyeron ese "común"; son ya seres civilizados que saben de libertad, -- de criterio jurídico, que saben de autonomía económica, -- que saben de organización social y sobre todo, que conocen el criterio de libertad y lo usan.

Es indudable que al preveer la posible fricción --- de unos con otros, estimaron que esto era superable a -- través de la organización que dieron, al constituirse -- de un gobierno que por propia autoridad, normase las costumbres y resolviere las querellas, teniendo al fin fundamental, que inclusive ahora se trata de lograr, prescindir del individual egoista y tender al bien público.

En este orden de ideas, el Municipio ha de mostrar aptitud para satisfacer las necesidades del vecindario, -- diferenciando lo sociológico y lo jurídico, ya que los -- elementos naturales del Municipio residen en las relaciones de vecindad que surgen en núcleos espacialmente diferenciados y que esas mismas relaciones serán compatibles con diversas formulas jurídicas. Pues precisamente el -- concepto cada vez más acusado, del Municipio como órgano eficaz de prestación de servicios, hace de las entidades de este tipo de instituciones, eminentemente administrativas, pero saturadas de los principios técnicos que --

conducen al régimen de empresa. Y las particularidades-jurídicas, necesarias y dignas de estudio agotan pronto-el tratamiento sistemático.

Es bien sabido que la participación ciudadana es un-presupuesto de la libertad, que es consubstancial a la -Democracia y que sin la Democracia, las aspiraciones de-justicia, devienen en mera conjetura. Si tenemos en ---cuenta, además, que el contacto político primero se pro-duce entre el ciudadano y su más próxima organización po-lítica, el Municipio, debemos de admitir que la vigen---cia de la vida municipal adquiere un carácter fundamen--tal para la preservación de la libertad, de la Democra--cia y de la Justicia.

Siendo esto así, es posible entender que determina--das normas jurídicas, se encuentran, en nuestro tiempo -en decadencia, al haber cambiado la mentalidad de los --hombres, haciendo de ellos, el grueso de la masa humana--esceptica y egoista, indiferente a los problemas de sus--conciudadanos e irreligiosa, no importándole ya, la par-te cultural que implica el conocimiento, el ejercicio y-el resultado de la Religión, ni la repercusión que esto--tiene en todos los aspectos de la vida humana, y en for-ma especial la impartición de la Justicia.

Por otro lado, los cambios tributarios obedecen a -- muy complejas necesidades que afrontan los Municipios, -- sabe señalar que algunos investigadores manifiestan que, en México existen las cargas tributarias más bajas del -- mundo, sufriendo algunas modificaciones, pero desafortunadamente como señala el investigador Benjamín Retchki-- man, en lugar de convertir a nuestro sistema impositivo-- en un progresivo, es decir, cuya carga se realice en los niveles de población de más altos ingresos, éste se apo-- ya en los medianos y bajos ingresos, esto es, regresivo; y sobre esto, desgraciadamente no existe una concienti-- zación que motive al causante fiscal al cumplimiento de-- sus obligaciones tributarias en forma oportuna, y como -- consecuencia se ve afectado el particular dentro de su -- esfera jurídica por los actos del Municipio.

Muchas veces nuestras vidas y fortunas están gober-- nadas por las entidades que regulan la economía municio-- pal, ya que todas las personas viven en un "Estado Admi-- nistrativo", algunas veces al no tener un regimen jurídi-- co propio el Municipio, se planean los procedimientos -- administrativos para proteger los derechos y los intere-- ses de los ciudadanos, individuales, aunque los "pape--- leos" con frecuencia son motivo de burla y tienen como -- fin la guía y el control de la indecisión de los adminig

tradores, y por ello no es posible que la impartición de la justicia sea oportuna, justa y humana, apartándose -- completamente de lo que algunos autores señalan, de que la autonomía del Municipio, entre otras grandes cosas, - su finalidad sea: el que los derechos ciudadanos se ejerciten cada vez más y mejor, desde el cimiento social que es el Municipio.

C A P I T U L O I.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1.-LOS RECURSOS.

A).-DEFINICION.

Antes de poder dar una definición de lo que son --- los recursos administrativos a manera de antecedente dire: Que en un Estado de Derecho, los actos de la Administración y de los administrados necesitan forsoza y necesariamente sujetarse a un determinado procedimiento, ya que este constituye el control jurídico de una buena organización administrativa: sin embargo, en nuestro país todas las formas de procedimiento administrativo que se han ido creando tienden más que a garantizar el fiel cumplimiento de la Ley, a darle mayor eficacia a los actos de la Administración.

En otras palabras, lo que se ha ido creando y perfeccionando, no es un procedimiento preventivo, sino represivo. Esta puede ser la razón por la cual, el procedimiento administrativo mexicano es incierto dudoso y a veces inexistente en algunos aspectos de los actos de los administrados, y a tal grado resulta grave esta situación, que con ella se propicia la arbitrariedad y la insolencia que presentan las personas encargadas de tramitar o resolver las instancias de los particulares, --- cuando no están de acuerdo con una resolución del órgano

estatal, y como cada día es mayor la intervención de los órganos públicos en la actividad de las personas, resulta sumamente urgente la codificación del Derecho Administrativo proclamada por varios autores, y la sistematización del procedimiento y los recursos.

Muchas veces, por el escaso conocimiento que tienen las personas en nuestro país del Derecho, en general y del Administrativo en particular, se propicia el desarrollo de este ambiente desfavorable en que se mueven las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, ya que, aunado a este desconocimiento de las Leyes, se encuentra la multiplicidad de diversas y a veces contradictorias disposiciones administrativas, que provocan el desconcierto de las personas afectadas con actos de este tipo, y principalmente en las cabeceras Municipales de nuestro país. Si a esto todavía agregamos la compleja organización administrativa, el número exagerado de funcionarios y empleados que intervienen en la tramitación y resolución de un procedimiento, y muchas veces la falta de idoneidad en estas personas, encontramos el porque debe hacerse la estructuración de este procedimiento.

Indica, asimismo, el maestro y Licenciado Antonio -

Carrillo Flores, en su obra 1/"que el problema de los -- recursos administrativos en México, tiene interés sobre todo a partir del año de 1929, en que la Suprema Corte de Justicia, sienta la tesis de que la procedencia del amparo en materia administrativa está condicionada al -- agotamiento de los "recursos o medios" de defensa con que el particular cuenta para impugnar una decisión que lo agravia."

No todas las cuestiones u oposiciones del particular contra una decisión administrativa constituyen recursos administrativos; hay que caracterizar los recursos administrativos en sentido estricto y que oponer este concepto con lo que en la doctrina contemporánea se llama la "Auto-tutela de la Administración Pública". --- Conforme a lo antes expresado y a manera de ejemplo, vemos que para la revocación, reforma o para anular o suspender una decisión administrativa, sin que esto sea la consecuencia de un derecho subjetivo hecho valer por un particular frente a la Administración, sino una acción espontánea: de una simple denuncia del particular, que puede ser un interesado en el caso, pero titular del interés en dicho derecho. La denuncia puede existir o no:--

1/ Antonio Carrillo Flores. "La defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración". Pág. 107.

lo característico en esto que se llama auto-tutela de -- la Administración, es que el Estado obra preponderante-- mente por el que él juzga un interés público y sólo en -- forma secundaria para la salvaguardia de un interés pri-- vado e individual.

Como en México, la denuncia del particular puede -- apoyarse en el derecho de petición que concede el artí-- culo 8 Constitucional, se ha querido establecer la con-- clusión de que cada vez que un particular en un asunto -- que le interesa hace una gestión ante la Autoridad Admi-- nistrativa, que ésta debe contestar conforme al precepto constitucional, pero sin fundar ni motivar, está ejerci-- tando un derecho subjetivo, y eso no es exacto. El artí-- culo 8 Constitucional, no obliga a la autoridad a contes-- tar fundando y motivando la misma, y por lo demás sobre-- este punto hay ejecutorias de la Suprema Corte de Justi-- cia, sino que se limita a dar una respuesta, pero de nin-- guna manera la obliga a abordar el fondo del asunto (o -- sea fundar y motivar), ni menos aún a resolverlo, de --- acuerdo con las pretensiones del peticionario. No da --- pues, el artículo 8 Constitucional el camino correcto pa-- ra llegar a definir los recursos administrativos.

La auto-tutela de la Administración practicamente -

puede traducirse en una real defensa para el particular una determinación tomada por la Administración Pública en ejercicio de sus facultades, revocando, modificando, anulando o suspendiendo una decisión administrativa, puede favorecer al particular, inclusive es concebible la coincidencia entre el favorecido y el denunciante; sin embargo, seguirá tratándose de un fenómeno reflejo y no de un recurso administrativo en sentido estricto.

Mucho se ha discutido acerca de si la autoridad administrativa tiene o no la facultad de revocar sus propias determinaciones. El sentido general de la doctrina es que la administración, salvo en casos excepcionales sí tiene la facultad de revocar sus determinaciones.

Para que el recurso administrativo exista, se requiere que el derecho Positivo, establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una Autoridad Administrativa una decisión, con la intención de que la autoridad a quien se dirige, emita una nueva resolución administrativa, sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera o también su oportunidad, según la órbita de facultades que la autoridad de revisión otorgue el Derecho Positivo. Cuando el Derecho Objetivo que regule el acto primero o el procedimiento en general, dentro del cual se obre, no dé el derecho de

recurrirlo, no debe hablarse de un recurso administrativo, así se apoye en el artículo 8 Constitucional; el derecho de petición no es un recurso administrativo, puede amparar también una mera denuncia.

Atendiendo pues, a lo que se ha hablado anteriormente, podemos definir al Recurso Administrativo, como: El medio ordinario de defensa con que cuenta el particular en contra de actos administrativos que afecten sus derechos e intereses, y tiene por objeto el que se revoque o se nulifique ese acto, si se demuestra su ilegalidad.

Así vemos que el artículo 22 de la Ley Orgánica --- del Tribunal Fiscal, que las Salas del Tribunal son ---- competentes para conocer de los juicios que se inicien - contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier or-- ganismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso admi-- nistrativo, determinen la existencia de un crédito fis-- cal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para - su liquidación. El Código Fiscal de la Federación con-- tiene un capítulo que se refiere a los recursos adminis-- trativos y comprenden los artículos 158 al 165 (los cua-- les por el momento no procederemos a su análisis en for-- ma individual).

Podemos decir entonces, que el Recurso, es un de--

recho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la Ley o Reglamento aplicable al caso concreto controvertido. El recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de afirmaciones del exactor, que ese recurso debe intentarse por escrito, lo que equivale a darle una forma cierta. Pero además debe contener una expresión de agravios, una exposición de las razones en que se apoya el recurrente para inconformarse.

Se señala que la Teoría de los Recursos no es un tema que se encuentra perfeccionado doctrinalmente, como lo señala en su obra, el maestro Manuel Ibañez Porchan, "Tratado de los Recursos en el Proceso Civil", "no hay sinónimia entre acción y recurso, pero ambos son derechos subjetivos de los individuos que solamente ellos pueden utilizar, cualquiera que sea el concepto, aún lo más crudamente publicista que se quiera tener del proceso", más adelante señala: "por la acción se pone en movimiento la jurisdicción... por el recurso se continúa la acción normalmente ante otras instancias o grados de la jurisdicción... De este modo entre acción y recurso, hay aparte de diferencias formales (aquella se manifiesta por una demanda y éste por un acto que la prosigue),-

una relación de grado: el recurso es el medio de continuar el ejercicio de la acción".

Sobre lo anterior, el maestro Humberto Briseño Sierra 2 /, manifiesta "que de fácil advertencia encontrar errores en la Tesis de Ibañez Frochan, ya que, esta doctrina tiene todas las características de simplismo y confunde la manifestación con el contenido. Aunque se niegue, hay paralelismo en estos términos, pero no son ambos derechos subjetivos. Recurso y acción sirven para tutelar los derechos subjetivos y también para hacer valer otros derechos individuales. Sin embargo, ellos mismos no son tales derechos subjetivos."

Claro que, lo antes expresado es solo para poder tener in mente lo que es el Recurso Administrativo en sí sin que en manera alguna tratemos de profundizar en ese campo tan amplio y tan rico en conceptos pues nos desviaríamos del tema que pretendemos enfocar en este capítulo. Más adelante y como referencia de lo aquí asentado, trataremos de darle un enfoque más directo a la esencia de los Recursos Administrativos.

2/ Humberto Briseño Sierra. "Derecho Procesal Fiscal". Pág. 107.

B).-ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Habiendo establecido de acuerdo con lo tratado, la definición de lo que es en sí el recurso administrativo, pasaremos a señalar los elementos que lo constituyen.

Como ya dijimos en páginas anteriores, el primer -- medio de control de la legalidad de los actos de la Ad-- ministración, lo encontramos en el Recurso Administrati-- vo, que se conceptúa como el medio de defensa legal que -- el particular puede oponer, dentro del término y con las modalidades establecidas por la Ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad, una revisión o -- reconsideración del acto, que puede producir efectos de -- revocación, anulación o reforma.

Los elementos que integran el Recurso Administrati-- vo, se puede reducir a los siguientes:

I.-Una Ley que autorice la interposición del recur-- so. Efectivamente, para que la inconformidad del causan te pueda tener el carácter de recurso administrativo, es necesario que una Ley lo autorice, ya que sólo en esta -- forma el gobernado puede exigirla a la Administración -- que revise o reconsidere sus actos.

Como en materia fiscal, principalmente los particu-- lares venían en forma sistemática interponiendo recursos

en contra de resoluciones administrativas, sin estar --- facultados para ello, entorpeciendo con ésto la continua-
ción de trámite legal de dichas resoluciones, actualmen-
te el Código Fiscal de la Federación, previene en su ---
artículo 158, lo siguiente: "Contra las resoluciones dic-
tadas en materia fiscal federal, sólo procederán los re-
cursos administrativos que establezcan este Código o los
demás ordenamientos fiscales. Cuando no exista recurso-
administrativo, será improcedente cualquier instancia de
reconsideración. Las resoluciones que se dioten como ---
consecuencia de recursos no establecidos legalmente se-
rán nulos. Dicha nulidad será declarada aún de oficio -
por la autoridad superior a la que hubiere dictado la ---
resolución, si hubiere modificación favorable al parti-
oular, la nulidad de la nueva resolución sólo podrá ser-
declarada por el Tribunal Fiscal".

El artículo 159 del propio Código Fiscal de la Fede-
ración, señala el procedimiento a que se ajustará la ---
tramitación de los Recursos Administrativos, pero esta -
relativa claridad que existe ya con respecto a la inter-
posición de los recursos en materia fiscal no se encuen-
tra desgraciadamente en el resto de la materia adminis-
trativa.

En consecuencia y atento a lo dispuesto por el precepto legal en cita, cuando un particular reciba una resolución de carácter fiscal, deberá en primer termino acudir a la Ley impositiva aplicable, para ver si esta autoriza la interposición de un recurso, y en caso de que no señale ningún recurso, podrá el particular optar por interponer el Juicio de Amparo, cuando considere que la resolución dictada no se encuentra motivada ni fundada por la autoridad que la expidió, salvo que, puede suceder, que no obstante no estar autorizada ningún recurso, el causante presenta su instancia, ésta no surtirá ningún efecto jurídico, aún cuando el órgano administrativo le dé entrada, lo tramite o lo resuelva, salvo el caso en el que la resolución dictada sea favorable al particular, pues entonces para que proceda la nulidad ésta deberá demandarse ante el Tribunal Fiscal.

II.- UN ACTO DE LA ADMINISTRACION.

Desde luego es innegable que para que proceda la interposición del recurso, es necesario que exista previamente un acto de la Administración con el cual se afectan, los intereses jurídicos del particular; sin la emisión de este acto, el recurso que se interponga carece de materia. Cuando o cuales actos de la administración-

pueden impugnarse mediante la interposición del recurso, a esto podemos señalar y sin temor a equivocarnos que -- todos aquellos que afecten los intereses jurídicos del -- administrado.

III.- QUE HAYA LESION O AFECTACION A LOS INTERESES LEGITIMOS DEL PARTICULAR.

Como lo hemos señalando anteriormente, cuando una -- persona ve afectados sus intereses jurídicos con una resolución administrativa, puede interponer el recurso. En esa guisa, ningún tercero que no haya sido afectado puede hacer uso del mismo. Algunos autores afirman que el recurso administrativo sólo debe interponerse cuando el gobernado se encuentra frente a un acto ilegal de la Administración, siendo ésto improcedente en todos los demás casos. Afirmamos que esta situación es falsa, porque, en primer lugar, no puede juzgarse apriori si un acto administrativo es legal e ilegal, hasta en tanto no se juzgue el caso concretamente y en forma objetiva, y -- en segundo lugar, hay recurso como el de reconsideración en que no obstante que se considera válido y legal el -- acto, el particular acude al órgano administrativo, para que en forma graciosa se modifique la resolución que le afecta.

IV.- LA AUTORIDAD ANTE LA CUAL CONFORME A LA LEY --

DEBA INTERPONERSE EL RECURSO.

En el presente caso, la doctrina y el Derecho Positivo, señalan que puede interponerse ante la Autoridad - que dictó la resolución, o ante el órgano público que -- tenga superioridad jerárquica sobre aquella, esto claro, de acuerdo con el procedimiento que al efecto marque la Ley; es decir, no es potestativo para el gobernado ele-- gir el órgano administrativo ante el cual sujetarse para presentar el recurso, sino en todos los casos, deberá -- estarse a lo dispuesto por los preceptos aplicables, ya que si no lo hace, corre el peligro de que su instancia-- lo sea desechada y quede en notorio estado de indefen--- sión.

A esto podemos agregar que actualmente en algunos - casos la misma Ley prevee situaciones en las que, es po-- testativo elegir la Autoridad ante la cual deba presen-- tarse el recurso administrativo sin que esto en alguna - forma deje en estado de indefensión al particular.

V.- TERMINO, FORMA y MODALIDADES PARA LA INTERPOSI--
CION DEL RECURSO.

Es lógico que en todos aquellos casos en que por -- virtud de un mandato legal, se establezca un plazo para-- la presentación de la instancia del particular, debe ob-- servar fielmente ese plazo, ya que de lo contrario co---

rre de peligro de que sea desechada y se estime consentido el acto que extemporaneamente trata de impugnar.

Los plazos que las Leyes señalan para la interposición del recurso, pueden ser: ordinarios y extraordinarios o especiales; siendo los primeros aquellos en los que se establece un término más o menos breve para los particulares que se encuentran en una situación normal. En cambio, los plazos extraordinarios o especiales se establecen cuando el gobernado se halla colocado por razones de distancia, de los medios de comunicación, o por causas jurídicas determinadas, en una situación excepcional. Tal es el caso de una persona que se encuentra en el extranjero y no tiene en el país representante legal, o la situación legal en que se halle el caudal hereditario de una persona fallecida, mientras no sea nombrado el albacea.

La instancia, por mandato constitucional, debe presentarse siempre por escrito ante la autoridad correspondiente, la misma deberá ser firmada por el particular afectado, por su representante legal. Las Leyes a este respecto señalan que el escrito deberá presentarse directamente ante la autoridad que deba tramitar y resolver el recurso, o bien presentarlo por conducto de la Auto-

ridad que dictó la resolución o en su defecto, enviarla por correo certificado con acuse de recibo.

En la instancia que presente el particular deberá impugnar las partes del acto que considere afecten sus intereses, deberá igualmente fundar sus motivos de inconformidad y ofrecer las pruebas que tiendan a desvirtuar los efectos de la resolución administrativa. Estos aspectos son muy importantes, ya que de ellos depende el éxito o fracaso del recurso interpuesto.

En el presente caso, al momento de presentar su escrito de impugnación el particular tendrá que señalar en forma expresa lo que el precepto legal que él considera fué violado en su perjuicio, señalar y desvirtuar con razonamientos lógicos jurídicos que formen en la Autoridad convicción de que el acto impugnado es realmente ilegal.

VI.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En este reglón bien poco lo que podemos decir, porque el gran problema que ha existido dentro del campo de los recursos administrativos es la falta de uniformidad en este aspecto, ni legal, mucho menos práctica, ya que según la diversificación de Leyes en la materia hacen imposible la realización de un procedimiento unifor-

me y como consecuencia de ello un estudio general en ---
este aspecto.

VII.- SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCION DE
LA RESOLUCION ADMINISTRATIVA.

Es opinión generalizada de que la interposición del
recurso administrativo no suspende la ejecución del acto
administrativo impugnado, y que obviamente se suspende -
sí el particular garantiza los efectos económicos que --
hayan podido producirse, se suspenderán las consecuen---
cias de la resolución.

VIII.- DECISION DEL RECURSO PRESENTADO.

Por disposición expresa del artículo 8 de la Cons---
titución Política General, la Autoridad ante la cual se-
haya presentado la instancia, deberá formular una resoluu
ción por escrito que le notificará al particular en un -
lapso breve. Esto quiere decir, que se puede hacer efecu
tivo este derecho subjetivo público.

La obligación que se le impone al órgano estatal, -
no significa en manera alguna que la contestación deba -
ser favorable, sino simplemente que conteste la instan--
cia presentada, sea cual fuere el contenido de la reso--
lución.

C).- CLASES DE RECURSOS.

Los recursos administrativos se pueden clasificar -

atendiendo a dos principales puntos de vista:

I.-Tomando en cuenta la autoridad que va a resolver la instancia.

2.-Considerando el contenido mismo de la instancia-esto es, atendiendo a la naturaleza de la petición del recurrente.

Desde el primer punto de vista, cuando el recurso se interpone ante la misma autoridad que dictó la resolución puede denominarse "recurso de auto-tutela" del órgano administrativo.

En cambio cuando el recurso se interpone ante una Autoridad distinta de la que emitió la resolución, éste se denomina recurso de Alzada o Jerárquico. Así tenemos que en relación con la primera clasificación de la Ley de Expropiación establece en sus artículos 5 y 6, que: "Los propietarios afectados podrán interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo, recurso administrativo de revocación contra la declaratoria correspondiente", y que este recurso se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno del Territorio que haya emitido el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio", en este ejemplo --

encontramos perfectamente el primer tipo de recurso al que se denomina de "Auto-tutela" del órgano administrativo, porque como se señaló, es la propia autoridad que dicta el acto, la que admite, tramita y resuelve dicho recurso .

Por otro lado, el recurso jerárquico lo podemos observar en el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 474, 476, 477 y 480, que expresan el procedimiento a seguir para recurrir por escrito en vía de inconformidad la imposición de una multa. La resolución definitiva la emitirá el Secretario de Salubridad y Asistencia, que es un órgano jerárquico a la autoridad que impondrá la sanción.

Desde el segundo punto de vista, o sea, tomando en cuenta el contenido mismo de la instancia, el recurso se clasifica en: De revisión y Recurso de Reconsideración, el Recurso de Revisión, es el que con más frecuencia se utiliza en el medio administrativo, y consiste en que mediante él, los particulares impugnan la validez de la resolución administrativa, ya en cuanto al fondo, ya en cuanto a la forma. En este tipo de recurso, adquiere una importancia inusitada el capítulo de pruebas, porque la resolución depende de los elementos probatorios que

pueda llegar a aportar el particular afectado. Los motivos de nulidad o revocación de una resolución administrativa pueden ser los siguientes:

a).--Incompetencia legal del empleado o funcionario que haya tramitado o dictado la resolución.

b).--Incumplimiento u omisión de las formalidades legales que deben llenarse para dictar la resolución.

c).--Aplicación defectuosa de la norma legal correspondiente, y

d).--Cuando exista desvío o exceso en el cumplimiento de las atribuciones encomendadas al empleado o funcionario.

El Recurso de Reconsideración, consiste en que el particular afectado por una resolución administrativa que se ha dictado conforme a los preceptos legales aplicables y por funcionario competente, se encuentra no obstante en una situación desfavorable, y en consecuencia solicita que en forma graciosa, el órgano administrativo le otorgue alguna concesión o situación favorable para poder acatar o estar en posibilidad de cumplir con el contenido de dicha resolución administrativa. El ejemplo típico de estas dos clases de recurso, lo encontramos en el artículo 31 del Código Fiscal de la Federa-

ción, que textualmente señala: "Las multas cuya im-
posición hubiera quedado firme, deberán ser condonadas to-
talmente si, por pruebas diversas de las presentadas an-
te las autoridades administrativas o jurisdiccionales, -
en su caso, se demuestra que no se cometió la infracción
o que la persona a la que se atribuye no es la responsa-
ble. Las multas por infracción a las disposiciones fis-
cales podrán ser condonadas parcialmente por la Secreta-
ría de Hacienda y Crédito Público, la que apreciará dis-
crecionalmente los motivos que tuvo la autoridad que im-
puso la sanción y las demás circunstancias del caso".

En el caso del párrafo primero de éste artículo nos
encontramos frente a un caso de recurso de revisión, en-
tanto que en el párrafo segundo del mismo precepto legal
en cita, nos encontramos con un caso de recurso de re-
consideración.

LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La garantía de que habla el segundo párrafo del ar-
tículo 14 Constitucional, no pugna ni choca con el esta-
blecimiento de los Recursos Administrativos, sino que, -
por el contrario, gracias a la existencia de estos, se -
le da al particular la oportunidad de ser oído por la --
autoridad que dictó la resolución, o por el órgano jerár

quicamente superior, ante los cuales deberá exponer sus-
medios de defensa y las argumentaciones que impulsen a -
la autoridad a destruir o a reformar los efectos jurídi-
cos del acto reclamado.

C A P I T U L O I I .

EL CREDITO FISCAL.

Cuando el Estado tiene la necesidad de desarro-----
llar sus actividades, necesita de allegarse de una se---
rie de recursos económicos, cuyo origen puede ser muy di
verso, dependiendo de la fuente de donde procedan. Es--
tos ingresos públicos se clasifican en dos importantes -
grupos: Ordinarios y Extraordinarios.

I.- Los ingresos ordinarios son aquellos que el Es-
tado obtiene sistemáticamente con base en una Legisla---
ción, y cuya finalidad primordial estriba en aplicar ---
éstos a cubrir los gastos públicos de conformidad con el
Presupuesto de Egresos correspondiente.

II.- Los ingresos extraordinarios, como su nombre -
lo indica, son aquellos que en un momento dado el Estado
decide obtener para hacer frente a situaciones imprevis-
tas o anormales, y en consecuencia, no siendo suficien---
tes los ingresos ordinarios, resulta estrictamente indis-
pensable percibir más recursos económicos en forma ex---
traordinaria.

A manera de enunciado, diremos que en nuestra Legis-
lación los ingresos ordinarios son:

- a).- Impuestos.
- b).- Derechos.
- c).- Productos, y

d).-Aprovechamientos.

Los ingresos extraordinarios que contempla la Legislación son:

a).-Impuestos extraordinarios.

b).-Derechos Extraordinarios.

c).-Emprestitos.

d).-Emisión de moneda.

e).-Expropiación, y

f).-Servicios Personales.

CREDITO FISCAL Y CREDITO DEL ESTADO.

Los ingresos ordinarios que reciben el nombre de impuestos, derechos y una gran parte de los aprovechamientos (recargos, rezagos y las multas derivadas de la aplicación de una Ley Tributaria), son estudiados por el Derecho Fiscal, así como los impuestos y derechos extraordinarios; en tanto que, los productos y multas derivadas de la aplicación de una Ley Administrativa, así como los emprestitos, la emisión de moneda, la expropiación y los ingresos por servicios personales, constituyen materia del estudio del Derecho Financiero. De aquí la importancia que existe en diferenciar los dos diversos tipos de créditos que en este ramo existen; los créditos del Estado y los créditos fiscales, cuya división ya quedó antes señalada; en otras palabras, los ingresos públicos

además de dividirlos en ordinarios y extraordinarios, -- por su naturaleza propia en cuanto a su origen se pueden dividir en fiscales y financieros o del Estado. Esta -- distinción es importante, porque, como la Hacienda Públi- ca es la encargada de recaudar tanto los créditos fisca- les como los del Estado, se ha ocasionado una confusión- tanto legal como jurisdiccional y doctrinal de estos dos tipos de créditos.

Establecer con claridad esta distinción resulta con- veniente tanto para las Autoridades Administrativas, co- mo para los particulares, ya que aquellas frecuentemente confunden estas dos clases de créditos, inclusive los -- liquidan, los cobran y llevan a cabo el procedimiento -- económico coactivo, a veces conocen y resuelven las con- troversias respectivas, invadiendo esferas de competen- cia que nos les corresponden, lógicamente valiéndose de- disposiciones legales inaplicables, ya que el procedi- miento administrativo de ejecución que es típicamente -- rápido y energético, en estricto derecho, es aplicable só- lo para los créditos fiscales.

La confusión se propicia porque muchos autores con- sideran que por intervenir precisamente en el cobro de - la Hacienda Pública, un crédito debe tener por ese sólo-

hecho el carácter de fiscal, situación que como ya antes dijimos, es falsa.

Concluyendo, podemos señalar que el crédito fiscal es todo aquel ingreso público percibido por el Estado, fijado por una Ley en forma unilateral y coactiva, de acuerdo con los principios de proporcionalidad y equidad como así lo expresa para nuestro caso concreto, el Código Fiscal del Estado de México, que en su artículo 26 -- dispone: "La obligación fiscal nace cuando se realizan -- las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las Le -- yes Fiscales, se determinará y se liquidará conforme a -- las disposiciones vigentes en el momento de su nacimien -- to, pero le serán aplicables las normas sobre procedi -- mientos que se expidan con posterioridad. Ninguna contri -- bución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos. Las obligaciones fiscales derivadas de la Ley de Ingresos o de otras Leyes, se originarán cuando se -- realicen las situaciones que coincidan con las que las -- leyes señalen, aún cuando aquellas constituyan infraccio -- nes a disposiciones legales. Cuando las situaciones jurí -- dicas o de hecho constituyan infracciones a disposicio -- nes legales, la exigibilidad o cumplimiento de las obli -- gaciones fiscales, no legitimarán esos hechos o circuns --

tancias".

El artículo 27 del propio Código Fiscal del Estado de México, nos dice en forma clara lo que es el crédito fiscal al señalar: "El crédito fiscal es la obligación fiscal determinada en cantidad líquida o en especie que debe pagarse en la fecha o dentro del plazo señalado --- en las disposiciones respectivas....", en igual forma y términos se pronuncia el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, respecto a la definición del crédito fiscal.

El Código Fiscal Municipal del Estado de México, --- define en la forma que ha quedado transcrita, los pre---ceptos legales que la rigen en su definición es el mar---cado con el 26.

CAUSANTES FISCALES.

Respecto a los causantes fiscales y siguiendo lo -- que nos indican los Códigos a que se hace mención, se -- dice que: "Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes está -- obligado al pago de una prestación determinada-, al fisco local, también es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de --- sus miembros. Para la aplicación de las leyes fiscales -

se asimilan estas agrupaciones a las personas morales. - Toda estipulación privada relativa al pago de un crédito fiscal que se oponga a lo dispuesto se tendrá como inexistente jurídicamente y por lo tanto, no producirá efecto legal alguno".

El sujeto de la obligación tributaria puede ser --- activo o pasivo, de acuerdo con el sistema tributario me xicano, la calidad de sujetos activos sólo puede recaer en la FEDERACION, ESTADOS O MUNICIPIOS, los dos primeros sujetos con esa facultad o potestad tributaria plena, el último, con su facultad o potestad tributaria RESTRINGIDA LIMITADA O SUBORDINADA.

La calidad del sujeto pasivo recae en la persona --- física o unidad jurídica colectiva mexicana o extranje--- ra, que de acuerdo con las leyes está obligada al pago - de una determinada prestación al fisco, en otras pala--- bras, el sujeto pasivo de la obligación fiscal tributa--- ria, es el individuo cuya situación coincide con la que la Ley señale como hecho generador del crédito fiscal, - es decir, es el sujeto que realiza el acto, que produce el bien o que es propietario de la cosa que la Ley consi--- dera como objeto del impuesto.

Los ingresos públicos de carácter fiscal tienen su-

fundamento en la fracción IV del artículo 31 Constitu--
cional, precepto que está en íntima relación con la frag--
ción VII del artículo 73 de la propia Carta Magna, que -
literalmente consigna: "ARTICULO 31.--Son obligaciones de
los mexicanos:IV.--Contribuir para los gastos pú--
blicos, así de la Federación, como del Estado y Munici--
pio en que residan, de la manera proporcional y equita--
tiva que dispongan las Leyes"; y el "ARTICULO 73.--El Con--
greso de la Unión tiene la facultad:VII.--Para impo--
ner las contribuciones necesarias a cubrir el Presupues--
to".

De lo anterior se desprende que: todos los mexica--
nos tienen la obligación de contribuir y que esas contri--
buciones deben ser exclusivamente para cubrir los gastos
públicos, que las diferentes entidades públicas que tie--
nen derecho a cobrar contribuciones son tres: La Federa--
ción, las entidades Federativas y los Municipios, las --
contribuciones deben ser proporcionales y equitativas, -
es decir que estas contribuciones deben estar en rela--
ción directa con la capacidad económica del contribuyen--
te y con la naturaleza de las actividades que realice, -
que para los entes públicos enumerados puedan cobrar ---
contribuciones, es necesario que una disposición formal--
y materialmente legislativa los autorice a ello y que --

las multicitadas contribuciones sean estrictamente necesarias para cubrir el presupuesto.

De acuerdo con el artículo 31 Constitucional en su fracción IV, la obligación de contribuir recae en los mexicanos, luego entonces, porqué los extranjeros en los términos de las Leyes Fiscales ordinarias están obligadas a pagar impuestos. Nuestra Constitución nada dice sobre este aspecto, es decir, existe una laguna jurídica, porque si bien es cierto que se refiere a los mexicanos, no prohíbe que se imponga la misma obligación a los extranjeros, máxime que estos hacen uso de los servicios públicos que presta el Estado al igual que los mexicanos.

Luego entonces la obligación tributaria, al igual que cualquier otro tipo de obligaciones, posee los tres elementos característicos que son:

- a).-El sujeto activo.
- b).-El sujeto pasivo, y
- c).-El objeto.

El sujeto activo de la obligación fiscal presenta aspectos característicos que no encontramos en ningún otro tipo de obligación, ya que en esta, la calidad de sujeto activo, sólo puede recaer en un organismo públi-

co (Federación, Estados y Municipios), que posee una soberanía financiera directa otorgada por la Ley y que en consecuencia tiene facultades suficientes para poder declarar que el crédito fiscal ha nacido, para poder determinar su cuantía, para exigir su pago y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución. En este orden de ideas, se llama sujeto activo: el ente público encargado de exigir, con base en las disposiciones legales, el pago voluntario o coactivo del crédito fiscal.

Sujeto pasivo, es aquella persona física, moral o unidad económica que jurídicamente está obligada a satisfacer la prestación (artículo 13 del Código Fiscal de la Federación).

En cuanto a la clasificación de los sujetos pasivos, existen fundamentalmente dos clases: con responsabilidad directa y con responsabilidad indirecta; los sujetos pasivos con responsabilidad directa son aquellos a los que la Ley Tributaria les ha impuesto de una manera clara y definitiva la obligación de cubrir el crédito por encajar su situación dentro del supuesto previsto por dicha Ley. En cambio los sujetos pasivos con responsabilidad indirecta o derivada, son aquellos que por su-

voluntad o por disposición de la Ley, entran en relación tributaria en sustitución o junto con el deudor principal; nuestro Código Fiscal nos dice que esta clase de responsabilidad tiene el carácter de solidaria y se encuentra enumerado en diez fracciones del artículo 14, los casos de responsabilidad solidaria que pueden presentarse. Por otro lado, el Código Fiscal del Estado de México, las enumera en trece fracciones en su artículo 23, y en igual forma el artículo 22 del Código Fiscal Municipal del Estado de México, en sus doce fracciones.

Se llama genéricamente objeto de la obligación, la prestación que constituye la materia del acto jurídico. En el Derecho Privado, esta prestación puede consistir en dar, hacer o no hacer. En el Derecho Tributario se entiende por objeto de la obligación la prestación positiva (de dar) generalmente pecunaria y excepcionalmente en especie, que el sujeto pasivo o contribuyente debe al Estado, y que una vez satisfecha se extingue la obligación fiscal. Por consiguiente encontramos y vemos que el objeto principal y primordial de la obligación consiste en dar, y tiene generalmente carácter pecunario.

DERECHOS DE LOS CAUSANTES FISCALES.

Los derechos subjetivos públicos están formados por

el conjunto de facultades jurídicas que poseen todas --- las personas por el hecho de serlo, sin importar sexo, - edad, nacionalidad, estado civil, etc.. Estos derechos- que el gobernado tiene frente a la autoridad o poder pú- blico del Estado, se fundan principalmente en postulados del Derecho Natural, por que tienen por objeto conservar la personalidad humana, evitando hasta donde la armonia- social lo permita, la destrucción o simple perturbación de la actividad del individuo en sus multiples relacio- nes sociales.

El cúmulo de derechos públicos subjetivos con que-- cuenta el gobernado para hacer frente a la potestad del- Estado, se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: - Los derechos de Libertad, de Igualdad, de Propiedad y de Seguridad. Ahora bien, no siempre el gobernado ha teni- do la fortuna de poseer estos derechos, puesto que el -- análisis sistemático de los mismos y la existencia más o menos constante de ellos en los regimenes jurídicos, da- ta de la revolución del pueblo frances, acaecida en el - año de 1789. Antes de esta época la condición del gobe- nado fué siempre insegura y generalmente sujeta a los -- caprichos de la autoridad estatal.

LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

En la legislación Mexicana, como en casi todos los países, en nuestros tiempos, los derechos subjetivos públicos forman una parte muy importante de la Constitución Política. Precisamente el Capítulo Primero, del Título Primero, de nuestra Carta Magna, está íntegramente dedicado a este aspecto, independientemente de que en otros apartados de la misma Constitución encontramos consignados también preceptos legales de este tipo, como sucede con el artículo 123, frecuentemente se utilizan como términos sinónimos de derecho subjetivo público y garantía individual, y precisamente nuestra misma Constitución propicia esta confusión, pero en estricto derecho debe señalarse que no son términos sinónimos, ya que el derecho subjetivo público es la facultad reconocida por la Ley a la persona por el sólo hecho de serlo, en tanto que la garantía individual es el medio legal de que se vale el hombre para hacer válido ese derecho. En nuestro país, la garantía individual está constituida por el Juicio de Amparo.

De lo anterior podemos señalar y resumir, que los derechos de los interesados dentro del proceso administrativo son los siguientes: De petición, de probanza, de

audiencia, de vista y de comunicación.

a).-El derecho de petición significa la facultad -- del interesado de dirigir instancias, solicitudes o exposiciones al órgano decisorio en orden a los derechos administrativos que se discutan o a la circunstancias procesales que van acaeciendo. Abarca pues, tanto la facultad de dirigir la petición, reclamación o recurso ordinario, asimismo comprende la facultad de promover cuestiones incidentales, de dirigir recusaciones en su caso, de hacer las alegaciones correspondientes, de impugnar los proveídos de trámite o de fondo.

b).-El derecho de probanza, significa la facultad -- del interesado de aducir las demostraciones pertinentes para acreditar sus derechos. Esta facultad se concreta en los llamados medios de prueba, que el interesado puede utilizar, si bien con limitaciones, tanto en cuanto -- a las clases de medios que pueden ser utilizados conforme a la Ley, y en cuanto al orden y momento en que debe acompañar dichas demostraciones.

c).-El derecho de audiencia y el de vista son muy -- semejantes, pero no totalmente coincidentes: la vista su pone meramente que se ponga de manifiesto el expediente al interesado para que éste pueda conocer el curso del --

expediente y tomar noticia de lo actuado: la audiencia -- supone, no sólo el manifiesto del expediente, sino tam-- bien después de haberse instruído de su contenido, el in-- teresado puede verificar las alegaciones, es decir, adu-- cir lo que a su derecho convenga, una vez terminada la -- incoación del expediente y en trance de resolución de ég te, acompañando incluso al escrito de alegaciones los -- documentos pertinentes a sus pretensiones. Generalmente es el derecho de audiencia el que los Reglamentos de Pro-- cedimientos Administrativos suelen conceder al interesa-- do en los procesos administrativos.

d).--Finalmente el derecho de comunicación, supone -- aquel que tiene el interesado de que se le dé noticia de los diversos proveídos y resoluciones administrativas en forma solemne, por medio de la notificación correspon-- diente, tanto si se trata de proveídos de trámite o inci-- dentales, cuanto de la resolución de fondo que ponga fin al asunto o al menos a alguna de sus instancias en la -- vía señalada para el procedimiento.

A mayor abundamiento diremos que la distinción en-- tre los conceptos de derecho subjetivo, acción y demanda no es privativa del Derecho Procesal Judicial, sino ---- aplicable a cualquier Derecho Adjetivo, y por lo tanto --

al Derecho Procesal Administrativo. En este debe distinguirse entre el Derecho Administrativo de índole subjetiva que puede tener un particular, y el ejercicio de este derecho ante los órganos que ejercen la jurisdicción administrativa en todos aquellos casos en que dicho derecho sea lesionado, violado o desconocido, y en aquellos otros en que se precisa la sustanciación de un proceso administrativo para obtener la declaración y reconocimiento de un derecho subjetivo de índole administrativa. Del mismo modo, mientras la acción en Derecho Procesal Administrativo no es otra cosa que el derecho a solicitar de los órganos de la jurisdicción administrativa el reconocimiento de una facultad (derecho subjetivo), o de un interés jurídicamente protegible de índole administrativa, la demanda es el escrito dirigido al órgano competente de la jurisdicción administrativa por cuyo medio se ejercita una acción administrativa.

Para efectos de esta exposición cabe mencionar que los derechos que las Leyes Fiscales Ordinarias confieren a los sujetos pasivos del crédito fiscal, se encuentran plasmados en el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación que señala lo siguiente: "...Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo proce-

derán los recursos administrativos que establezcan este Código o los demás ordenamientos fiscales. Cuando no exista recurso administrativo, será improcedente cualquier instancia de reconsideración", en igual forma se pronuncia el Código Fiscal del Estado de México, en su artículo 167 que señala lo siguiente: ".Contra las resoluciones de las Autoridades Fiscales del Estado que determinen créditos fiscales, apliquen sanciones o que causen agravio en materia fiscal distintos a los anteriores, el contribuyente afectado, cuando las Leyes Fiscales Especiales no establezcan recursos, sólo podrá interponer el recurso administrativo que establece este Capítulo. Las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos legalmente, serán nulas y aún de oficio, serán declaradas así por el Director General de Hacienda, cuando no favorezcan al particular. Si aquellas resoluciones favorecen al particular solamente el Tribunal Fiscal del Estado podrá declarar su nulidad" siguiendo los mismos lineamientos, el Código Fiscal Municipal para el Estado de México, en su artículo 163 señala lo siguiente: "...las resoluciones que se dicten como consecuencia de recursos no establecidos en éste, serán nulas y aún de oficio serán declaradas así por el Síndi-

co Municipal".

Dentro de este Capítulo no nos detendremos a señalar los recursos administrativos que la propia Ley de la Materia señala, porque no es el caso, dentro de lo que queremos tratar relacionado con la actuación de la autoridad administrativa municipal, y será tema que más adelante se explicará con detalles y desglosando cada uno de los recursos administrativos de índole municipal.

En los Códigos citados, se enmarcan los numerosos recursos administrativos con que cuenta el particular (Derecho Subjetivo), para poder interponer defensa en contra de los actos de autoridades administrativas.

OBLIGACIONES DE LOS CAUSANTES FISCALES.

Para poder desarrollar este punto, diremos que el sujeto pasivo y el sujeto activo tienen obligaciones que a continuación señalamos: el sujeto activo tiene dos: la principal y secundaria.

a).-La principal, consiste en la percepción, recaudación y cobro de los impuestos, esta obligación y redundando, es obligatoria, no facultativa, ya que, cuando se deja de cobrar, es decir de incumplir con su obligación principal, incurre en responsabilidad oficial.

b).-La obligación secundaria, la podemos clasificar

de dos formas: de hacer y no hacer.

En las obligaciones de hacer, podemos decir, que consisten en determinar la existencia de una obligación fiscal, de fijar las bases para su liquidación y determinarla en cantidad líquida.

Las obligaciones de no hacer, son aquellas obligaciones que impliquen una abstención de la actuación del Estado como las de no otorgar ciertos beneficios fiscales, no otorgar permisos o autorizaciones cuando no se cumplan con los requisitos o condiciones establecidas por las Leyes Ordinarias.

Las obligaciones del sujeto pasivo del crédito fiscal, también tiene dos tipos de obligaciones: principales y secundarias:

Las obligaciones principales son aquellas que consisten en dar, es decir, cubrir el crédito fiscal, cumplir con esa obligación tributaria.

Las obligaciones de tipo secundario, también las podemos subdividir en tres: de hacer, no hacer y tolerar.

Las obligaciones de no hacer, consisten en no violar sellos, no realizar deducciones indebidas, no internar al país mercancías sin pago de impuestos y sin previo permiso.

Las obligaciones de hacer, son las de presentar --- avisos de iniciación de operaciones, manifestaciones o - declaraciones, empadronarse como causante de ciertos gra- vámenes, presentar para su autorización libros de conta- bilidad y talonarios de facturas.

Dentro de las obligaciones de tolerar, podemos ci- tar las siguientes: permitir visitas de inspección y au- ditorias, revisión de libros y documentos.

Existen casos en los que el sujeto pasivo no tiene la obligación principal, pero sí secundaria, en este --- ejemplo podemos indicar que es cuando surge la relación- tributaria, sin que exista la obligación tributaria.

A lo anterior se puede agregar lo que al respecto - sustenta el Licenciado Humberto Briseño Sierra 1/ "En - lo fiscal, cada contribuyente tiene el deber de pagar --- porque existe una obligación administrativa de destinar- el ingreso a un gasto público, al gasto del mantenimien- to y prosperidad de la empresa de gobierno. Es por eso - que la relación tributaria se forma con una obligación - de prestar la exacción y un derecho a recaudar. El círcu

1 / Humberto Briseño Sierra. "Derecho Procesal Fis- cal". Pág. 18.

lo sustantivo se cierra natural y pacíficamente, cuando el contribuyente esta en el caso de cubrir el precio por su actividad económica de donde surge el derecho a requerir los servicios públicos".

Sigue manifestando el Licenciado Briseño Sierra, -- que "esa relación entre contribuyente y exactor forma un círculo que bien puede llamarse derecho, si se le mira por el lado de la facultad de recaudar, u obligación si se le mira por el lado del deber de contribuir. Como de recho además, se puede hablar de las facultades de accertamiento del crédito fiscal, que obvio es señalarlo, no compete de manera exclusiva a la autoridad, en cuanto -- procede el autoaccertamiento en la denuncia (manifestación) espontanea en el pago del tributo o entero de su importe".

De esta forma, podemos ubicar hasta donde llega el derecho de los contribuyentes y hasta donde las obligaciones que para con el Estado tienen en materia fiscal, sin que esto se tome como una medida de tipo impositivo, ya que en la fracción IV del artículo 31 Constitucional se establece que: "Son obligaciones de los mexicanos:... IV.--Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan,--

de la manera proporcional y equitativa que dispongan --- las Leyes".

O sea que, cada contribuyente tiene la obligación -- de contribuir para los gastos públicos de acuerdo con -- sus posibilidades y en la proporción en que posea determinados bienes, que en un momento dado por su ubicación-- el contribuyente reciba un beneficio en forma indirecta, dado que podemos ejemplificar, diremos que no pagará el mismo impuesto predial un contribuyente que tenga un inmueble en una zona que no cuente con todos los servicios públicos necesarios, como un inmueble que se ubique en -- las ciudades con infraestructura de primera, obvio es decirlo, que son situaciones muy diferentes, pero que cada uno de los propietarios tiene la obligación de contri--- buir para el gasto público a través de un impuesto, en este caso, de tipo predial, que no sabe en que medida -- puede recibir un beneficio de carácter, por el pago de -- ese impuesto.

EL MUNICIPIO.

El origen del Municipio es muy remoto, aún cuando -- no hay indicios de suficiente validez como para afirmar-- que en pueblos de alto grado de civilización como fueron Grecia, Roma, incluso el Imperio Azteca, se desarrollo --

como forma de organización político social. En las ---- sociedades mencionadas se conocieron diversas agrupaciones de pueblo, de las que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la Institución Municipal.

El hombre, como ser eminentemente social se ha visto siempre compelido a vivir en compañía de otros hombres para vencer, mediante la vida en sociedad, las adversidades no solo naturales, sino aún psicológicas que se le presentasen. A las agrupaciones humanas se les denomina indistintamente sociedades, asociaciones o comunidades.

En el presente caso, no haremos un estudio histórico evolutivo del Municipio, ya que, en estas cuantas líneas sería insuficiente para tratar de explicar el proceso evolutivo del Municipio, sino que únicamente nos limitaremos a señalar que el Estado es demasiado vasto, demasiado pesado, demasiado alejado de las necesidades inmediatas y que, por tanto se requiere de un organismo jurídico más próximo, más en contacto con los problemas locales, en condiciones adecuadas para atender debidamente todos aquellos que son consecuencia del contacto vecinal. Este organismo jurídico es el que denominamos Municipio, y en ese sentido constituye la última de las ----

circunscripciones de la que desciende la autoridad pública.

En México, el primer Municipio que existió, fué cuando Hernán Cortés en el año de 1519 comandando la tercera expedición española, arriba a la Isla de San Juan de Ulua, frente a la costa de lo que es Veracruz. Una vez en tierra firme, Cortés se desliga de la autoridad de Diego Velázquez, adjudicándose el título de Justicia Mayor y Capitán General, y reconociendo únicamente la autoridad del Rey de España, para ello constituye un Ayuntamiento, mismo que sería el primer vestigio del desarrollo municipal en México. Es necesario hacer notar la importancia que desde su origen tuvo el Municipio en nuestro país, dado que la "circunstancia" adoptada por Cortés para justificar su rebeldía ante el Capitán General de Cuba, Diego Velázquez y asumir el poder de la Conquista, haya recurrido a la fundación del régimen municipal, indica su gran trascendencia.

En el extraordinario episodio que se observa en el ejercicio de la aventura de Hernán Cortés, observamos también que la expedición por él comandada, no se inició hasta cumplir determinados procedimientos rituales en materia administrativa que señalaban el que, el Capi

tán del grupo expedicionario verificaba su dinámica guerrera y de descubrimiento al poder Real Hispánico, corroborado o autorizado por quien era su representante en el Caribe. Asimismo observamos que al poner pie en San Juan de Ulua, lo primero que hizo fué plantar en el Continente y con toda la formalidad ritual, señalar que lo hacía en nombre de sus majestades, los Reyes de España, y acto seguido con parte de sus huéspedes estableció un "Común" o Municipio, entidad que a partir de ese momento tenía rango de autoridad, es decir, se había establecido un "común" o Ayuntamiento: La Villa Rica de la Vera Cruz.

Abundando a lo anterior, podemos indicar que la dinámica de ejercicio administrativo a través del "común", es posible encontrarla, como antecedente en las ahora grandes ciudades o poblaciones, ya que en los archivos arcaicos, se encuentra siempre, que nunca se estableció pueblo ninguno que no llevase para ello, la autorización que siempre se otorgaba cubierto el requisito de número de habitantes, la categoría de hombres libres para constituirse en núcleo pueblerino, su capacidad económica, sus posibilidades de trabajo en forma autónoma, su unidad cultural y religiosa y en lo posible, la

igualdad racial.

En consecuencia, desde tiempos remotos se ha luchado por conformar una administración municipal cuyo objetivo tenga el de realizar acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades que dicta el interés público, es decir el ejercicio de las atribuciones del Estado.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL MUNICIPIO.

Si pretendemos comentar una estructura única de la administración pública municipal es imposible, por la -- diversidad de Leyes Organicas Municipales que existen -- en nuestro país, pero podemos citar una estructura en -- la que aparezcan los elementos más comunes, sin que esto quiera decir que otros órganos con igual denominación -- tengan idénticas funciones.

Los principales organos son:

- a).-Ayuntamiento Presidente Municipal.
 Regidores.
 Síndicos.
- b).-Secretaría del Ayuntamiento.
- c).-Tesorería Municipal.
- d).-Oficialía Mayor.
- e).-Obras y Servicios Públicos.
- f).-Oficina de Policía.
- g).-Acción Cívica, Cultural y Deportes.

La base constitucional para la creación de los mu--

municipios se encuentra en el artículo 115 de nuestra -- Carta Magna, precepto que en su parte conducente señala: "...Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado...".

Sin profundizar más en las funciones del Presidente Municipal porque no es el caso que se tenga que hacer -- historia, por ser larga su enunciación y su análisis, -- únicamente indicaremos que es el Representante del Ayuntamiento y el encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones del Cabildo.

Por lo que se refiere a los Regidores y Síndicos -- podemos manifestar que constituyen órganos auxiliares -- del Presidente Municipal y existen tantos como las necesidades y posibilidades del Municipio determinen.

ORGANOS DE VIGILANCIA.

ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS.

No habiéndose una forma única de organización de la -- administración municipal, obvio es señalar que tampoco -- existen atribuciones idénticas para todos los Municipios.

Citan los maestros Virgilio Muñoz y Mario Ruíz, en su obra 2/- que "las atribuciones municipales son funda--

mentalmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas, y se encuentran insertas en las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales. Aclarando en este punto y de acuerdo con los preceptos de la Constitución que nos rige, el Municipio carece de facultades legislativas, -- porque éstas recaen en los Congresos de la Unión y en -- los Locales.

Sin embargo siguen diciendo los mismos autores 2/ -- que materialmente algunos de sus actos pudieran considerarse de naturaleza legislativa. Esto es el tener que prescindir del autor de la Ley y atender únicamente al -- producto de la actividad municipal, así podemos establecer que los Municipios realizan actividades consideradas materialmente como legislativas, tal es el caso de las -- siguientes; que los mismos autores señalan en su obra -- citada:

a).--Formular y remitir al H. Congreso Local para -- su aprobación, sus presupuestos anuales de ingresos y -- egresos para el año siguiente.

b).--Iniciar Leyes ante el Congreso Local.

c).--Formular los Reglamentos que regulen el fun---

2/ Virgilio Muñoz y Mario Ruiz. "Elementos Jurídico Historicos del Municipio en México". Pág. 109.

cionamiento interior de los Ayuntamientos y de las Dependencias Municipales.

d).-Expedir el Bando de Policia y Buen Gobierno que deberá regir durante el ejercicio de los Ayuntamientos.

Las anteriores atribuciones se encuentran enunciadas como parte de las facultades municipales en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales y por su naturaleza deben encuadrarse dentro del ámbito legislativo.

Por lo tanto, los órganos de vigilar que se cumplan las disposiciones emanadas del Ayuntamiento son los propios funcionarios del Ayuntamiento que en cada Ley Orgánica se establece la forma clara de su actuación en cuanto a vigilancia, entre las cuales podemos citar:

I.-Cumplir y hacer cumplir las Leyes, Decretos y disposiciones federales, estatales y municipales.

Vemos que a través de este tipo de disposiciones trae implícitamente la facultad que se otorga en favor del funcionario municipal y que se vuelve dentro de su investidura como órgano vigilante del Municipio.

Dentro de las características del Municipio, podemos observar que a pesar de su autonomía, no le es posible dictar y crear leyes propias para el mejor funciona-

miento o una mejor relación entre gobernado y gobernante, cuando en realidad debe ser una facultad que debe -- atribuirse al Municipio dado el gran crecimiento demográfico que se ve en forma alarmante en nuestros días, concederle la creación de Reglamentos que tiendan más que a otra cosa, a proteger los intereses individuales y colectivos de una comunidad, pero que esas Leyes y Reglamentos permitan la impartición de justicia con equidad y -- justicia y en forma expedita, evitando el gran "papeleo" que se necesita para poder atacar una resolución o acto de la Autoridad Administrativa Municipal.

C A P I T U L O I I I .

**LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLA
CION FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.**

Como se señaló al principio del capítulo primero -- de este trabajo, el primer medio de control de la legalidad de los actos de la administración, lo encontramos en el recurso administrativo, que se conceptúa como el medio de defensa legal que el particular puede oponer -- dentro del término y con las modalidades establecidas -- por la Ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad una revisión, anulación o reforma del -- acto que le cause agravios a sus intereses".

Atinadamente señala el señor Licenciado Narciso --- Sánchez Gómez, en su obra 1/, que "esta Entidad y sus Municipios, para que puedan cumplir con sus fines y atribuciones es menester que cuenten con recursos económicos suficientes, los que prácticamente provienen del patrimonio de los particulares mediante la implantación de medidas impositivas con carácter general y obligatorio".

Esta obligación se ha convertido en categoría de -- norma constitucional para que se contribuya al sostenimiento del Estado en una forma proporcional y equitativa que la administración pública exija al particular, lo -- que de hecho y por derecho debe cubrir al fisco, pero --

1/ Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Núm. 10. 1980. "Los Recursos Administrativos en -- Materia Fiscal Municipal del Estado". Pág. 124.

sin olvidar que las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite.

Efectivamente el citado compromiso contributivo se encuentra visible en el artículo 25 Constitucional del Estado de México, al señalar lo siguiente: "Son obligaciones de los vecinos del Estado y Municipio.....II.-Contribuir para los gastos públicos del Estado y Municipios en que residan de una manera proporcional y equitativa - que dispongan las Leyes, según lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal".

MEDIOS DE DEFENSA LEGAL.

Ante la posibilidad de que los actos de las Autoridades Fiscales Municipales no se ajusten al principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, los propios ordenamientos jurídicos establecen medios de defensa en favor del administrado, para que estén en condiciones de hacerlos valer en tiempo y forma: bien puede ser el recurso administrativo que debe agotarse dentro de la fase oficiosa del procedimiento, ante la autoridad responsable, el superior jerárquico u órgano especial creado para ese efecto, y así se modifique, revoque o nulifique el acto controvertido.

Dentro de los ordenamientos jurídicos que existen en la Legislación Fiscal Municipal en el Estado de México, podemos señalar los siguientes a manera de ilustración.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Para una mayor comprensión de lo anterior, es necesario la transcripción en su texto del contenido de las disposiciones que reglamentan el recurso administrativo en esta Ley y que será tema de comentario posterior.

"ARTICULO 113.-Los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales, podrán ser impugnadas por parte interesada, mediante la interposición de los recursos que establece esta Ley".

"ARTICULO 114.-Los recursos serán de revocación y revisión, este último por lo que hace a los actos o acuerdos del Presidente Municipal cuando se impugne la resolución dictada en el recurso de revisión."

"ARTICULO 115.-El recurso de revocación deberá promoverse en forma escrita, dentro del término de quince días siguientes al de la notificación o ejecución ante la autoridad que realizo el acto que se impugna, misma que deberá resolver en un término máximo de quince días-

y el de revisión se interpondrá ante el Ayuntamiento --- en los mismos términos que el de revocación."

"ARTICULO 116.-El escrito en que se promueva el recurso deberá contener:

I.-El documento o documentos en que funde su derecho y que acredite, en su caso, el interés jurídico del promovente.

II.-Los hechos en que funde su petición, y

III.-Asimismo, las pruebas que crea necesarias para demostrar los extremos de su petición."

"ARTICULO 117.-El Ayuntamiento deberá tomar en ---- cuenta, para su resolución, las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, así como la argumentación a que este respecto exponga. "

De acuerdo con lo transcrito, y en especial con el contenido del artículo 113, el Licenciado Narciso Sánchez Gómez 2/; señala "que estamos ante una regla general, para que todos los particulares agraviados por actos de --- las autoridades municipales, puedan hacer valer los re--- cursos de revocación y de revisión; sin embargo, todo ---

ello se contradice con lo dispuesto por el artículo 114- de la citada Ley Orgánica Municipal, que reglamenta el recurso de revisión, pero sólo en contra de actos o acuerdos del Presidente Municipal, dictados en el de revocación; no así, en contra de los emitidos por otra clase de autoridades municipales en el mismo recurso".

Así, podemos comentar que los artículos 113 y 114 de la supracitada Ley, contienen disposiciones jurídicas que chocan en su contenido y que debido a ello, provocan un estado de angustia y una incertidumbre en el ciudadano.

También podemos observar que, para la tramitación de ambos recursos administrativos, es necesario y como una condición que exista un acuerdo o resolución de una autoridad municipal que cause agravios al particular, pero sin especificar que clase de materias o asuntos pueden impugnarse, y ante un panorama de esa naturaleza llegamos a la conclusión que no dejan de prestarse a dudas y confusiones, porque como lo afirma el Licenciado Sánchez Gómez } /; "que bien pueden combatirse actos del Presidente Municipal, de los Regidores, de los Síndicos,

} / Obra citada. Pág. 126.

del Tesorero, o del Secretario del Ayuntamiento, relacionados con las materias fiscales, obras públicas, servicios públicos, concesiones, etc., sobre todo, tratándose del primer caso a donde por regla general se establece, que se hará valer el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió o ejecutó la cuestión controvertida.

Muchas veces debido a la ignorancia de los contribuyentes, y por una mala asesoría jurídica de las personas que los orientan, propicia que, se equivoque la vía para hacer valer sus derechos en contra de actos o resoluciones dictadas por autoridades municipales quienes por equivocación recurren ante los órganos estatales en lugar de los correspondientes, para que modifiquen, revoken o nulifiquen el acto controvertido sobre todo en la materia que nos ocupa, que es la materia fiscal y en lugar de poder conseguir lo deseado por ellos, en la vía intentada (inconformidad), se tiene que desechar por improcedente.

También es necesario e interesante ver lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Código Fiscal Municipal del Estado de México, que dispone: ".no proceden los recursos de revocación y de revisión, regula--

dos en el Título Sexto, Capítulo Segundo de la Ley Orgánica Municipal (esta disposición entró en vigor el primero de enero de mil novecientosochenta), para así dar margen al agotamiento del recurso administrativo previsto en los artículos 163 al 166 del citado Código.

LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

En el contenido de esta Ley, nada dice al respecto sobre la interposición del recurso administrativo, salvo en el artículo 10 que dispone: "Las resoluciones de las Autoridades Municipales dictadas en relación con el impuesto que establece este Capítulo podrán ser recurridas o impugnadas en su caso, en la forma y términos señalados en el Código Fiscal Municipal del Estado de México". Es pertinente aclarar que lo antes transcrito se refiere únicamente al Capítulo del impuesto predial sobre terrenos de común repartamiento no sujetos a censo, pero haciendo una observación a los demás numerales de la citada Ley, nada se reglamenta en cuanto a la interposición del citado recurso administrativo.

Es importantes señalar, el porque únicamente dentro del primer capítulo de esta Ley, se indica como se puede atacar las resoluciones de las autoridades municipales -

en cuanto al agravio que se le pueda causar al particular sobre el pago del impuesto predial de terrenos de común repartimiento no sujetos a censo, a esto, debemos decir que dado el avance económico y social de nuestros Municipios, es casi nula y obsoleta, por la sencilla razón de que, habiendo investigado en los diferentes pueblos circunvecinos de diferentes Municipios, los predios que teniendo el carácter de común repartimiento y que eran sujetos de pago a la Tesorería Municipal, han sido incorporados (obligados) al empadronamiento de la Receptoría de Rentas del Estado y sujetos a la Ley General de Hacienda del Estado de México, y por ello este medio de defensa que nos señala el precepto legal marcado con el número diez, es inoperante actualmente.

Por otro lado, es menester recalcar que no obstante la existencia de la citada Ley, una pluralidad de imposiciones para el particular son obligatorias, nada dice de los medios de defensa con que cuenta éste y se deja al contribuyente en un estado de angustia e incertidumbre por la poca ilustración que hace la susodicha Ley, para que el gobernado se entere en forma clara, precisa y pronta, sí contra el agravio que se le está causando existe un medio de defensa para impugnarlo.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO POR EL CODIGO --
FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

El Código Fiscal Municipal del Estado de México, --
fue promulgado mediante Decreto número ciento cuarenta y
siete de la XLVII Legislatura Local y publicado en la --
Gaceta del Gobierno Estatal número setenta y ocho, de --
fecha veintinueve de diciembre de mil novecientos seten-
ta y nueve, cuya estructura jurídica es parecida a la --
del Código Fiscal del Estado de México, en cuanto a prin-
cipios generales, en cuanto a los sujetos pasivos de la --
relación tributaria, el domicilio de los mismos, naci-
miento y determinación de los créditos fiscales, su ex-
tinción, derechos y obligaciones del contribuyente y to-
do lo relacionado con la iniciación y tramitación del --
procedimiento administrativo de ejecución.

El recurso administrativo lo encontramos regulado -
en el citado Código en el Título Quinto, Capítulo Unico,
y que son los medios de defensa con que cuentan los con-
tribuyentes para impugnar las resoluciones o acuerdos --
de las autoridades fiscales municipales.

Para poder contemplar las disposiciones legales ---
que regulan el multicitado recurso administrativo, proce-
deremos a transcribir el articulado correspondiente:

"ARTICULO 163.- Contra las resoluciones de las ---- autoridades fiscales municipales que determinen créditos fiscales, apliquen sanciones o que causen agravios en -- materia fiscal distintos a los anteriores, el contribuyen te afectado, cuando las leyes fiscales especiales no es tablezcan recursos, sólo podrá interponer el recurso ad ministrativo que establece este capítulo. Las resolu--- ciones que se dicten como consecuencia de recursos no es tablecidos legalmente, serán nulas y aún de oficio serán declaradas así por el Síndico Municipal cuando no favo-- rezcan al particular. Si aquellas resoluciones favore-- cen al particular, solamente el Tribunal Fiscal del Esta do podrá declarar su nulidad."

"ARTICULO 164.- La tramitación del recurso adminis trativo establecido en este Código, se sujetará a las -- normas siguientes:

I.-Se interpondrá por escrito dirigido al Síndico - Municipal, en el que expresará el nombre del recurrente y su domicilio en el Municipio, la resolución o procedi miento que se impugna, los agravios que cause el acto -- combatido y se hará el ofrecimiento de pruebas. Asimis mo se justificará la personalidad cuando no se gestione a nombre propio.

II.-El escrito será presentado durante los quince días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna ante la autoridad que dictó la resolución o ante el Síndico Municipal.

III.-El Síndico Municipal, proveera el desahogo de las pruebas ofrecidas, al efecto, señalará un término que no podrá exceder de veinte días, a partir de la fecha de recepción del escrito del recurrente-, dentro del cual los interesados deberán exhibir todos los documentos que hubieren ofrecido y deberán presentar a sus peritos y testigos.

IV.-Para la resolución de los recursos, el Síndico Municipal podrá pedir que se le rindan los informes que estime pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en la formación de la resolución o acto impugnado, o de terceras personas.

V.-Rendidas las pruebas y recibidos, en su caso los informes se dictará resolución dentro de un plazo que no excederá de diez días.

VI.-Al dictar la resolución el Síndico Municipal tomará en cuenta las condiciones económicas y sociales a que se refiere el artículo 32 del presente Código".

"ARTICULO 165.- Se suspenderá el procedimiento ad--

ministrativo de ejecución durante la tramitación de ---- los recursos administrativos, cuando lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal de que se trata, en alguna de las formas señaladas por el artículo 17 de este Código". No se exigirá garantía adicional, si en el procedimiento administrativo de ejecución se hubieran ya secuestrado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal".

"ARTICULO 166.- Las personas afectadas por las resoluciones a que se refiere el artículo anterior, podrá optar entre interponer los recursos administrativos establecidos por este Código o en otras Leyes Fiscales especiales, o demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal del Estado en términos del Código Fiscal del Estado de México. La resolución que se dicte en los recursos será también impugnabile ante dicho Tribunal, quien tiene personalidad para conocer y resolver de asuntos de índole tributaria municipal".

De acuerdo con los preceptos legales transcritos, podemos afirmar que entre las diferentes Leyes enunciadas, chocan en su contenido y que como tal, provocan un estado de incertidumbre en el ciudadano.

Asimismo, cabe aclarar que en materia fiscal muni--

cipal por mandato del artículo segundo transitorio del --
Código Fiscal Municipal del Estado de México, no proce--
den los recursos de revocación y revisión, regulados en--
el Título Sexto, Capítulo Segundo de la Ley Orgánica Mu--
nicipal, disposición que entró en vigor el primero de --
enero de mil novecientosochenta, para dar margen al ago--
tamiento del recurso administrativo previsto en los artí--
culos que acabamos de transcribir.

Como regla general, para que opere el ejercicio del
recurso en cuestión, es necesario que se emita una reso--
lución de las autoridades fiscales municipales, en la --
que se determine créditos fiscales, se fijen en cantidad
líquida o se den las bases para su liquidación, también--
cuando se apliquen sanciones por violaciones a las Leyes
tributarias y que desde luego se causen agravios al par--
ticular; esos créditos, bien pueden ser por el cobro de--
impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos--
o aprovechamientos, previstos en el Código Fiscal Municí--
pal, Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos de los --
Municipios y Ley de Coordinación Fiscal del Estado, y --
además los ordenamientos que contengan disposiciones de--
carácter hacendario.

Al citar a las autoridades fiscales municipales, --

debe quedar claro, que por ellas entendemos a todos aquellos funcionarios del Municipio, que se encargan de aplicar las leyes fiscales en sus jurisdicciones respectivas como: El Ayuntamiento, Presidentes Municipales, Síndicos Municipales, Tesoreros Municipales, los Sub-tesoreros y Exactores de Rezagos, según lo previene el artículo 5 -- del mencionado Código Fiscal.

Las formalidades legales para hacer valer este medio de defensa se encuentra expresado en el artículo 154 del mismo Código y sólo atendiendo a cuestiones fiscales su tramitación es muy diferente a la que señalan los artículos del 113 al 115 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Conforme al contenido de los artículos citados, decimos que la finalidad del proceso administrativo es poder obtener una decisión concreta de la Administración -- que individualice una norma jurídica o declare o reconozca un derecho del particular, cuya afirmación se pide -- por el propio interesado o por la propia administración. Manifiesta el maestro José María Villar y Romero, 4/ en el sentido de que la individualización de la norma jurídica o la actuación del derecho o interés, constituye --

4/ José Ma. Villar y Romero. "Derecho Procesal Administrativo". Pág. 17.

pues: la finalidad esencial del proceso administrativo.--
Más a veces es necesario no sólo una mera declaración de los órganos estatales administrativos en dicho sentido,-- sino también medidas de aseguramiento o ejecución de la-norma, derecho o interés.

Podemos señalar que desde que se insta el acto o --decisión administrativa hasta que esta se logra, y en su caso, se lleva a efecto, existe un estado de pendencia -- que engrenda una relación entre la administración y el -- particular o particulares que tienen la condición de in-teresados en el procedimiento. Durante este estado de -- pendencia, tanto la administración como los interesados- ignoran si las pretensiones o peticiones de aquellas so-bre éstos o de éstos sobre aquellas van a prosperar, o -- por el contrario, serán desestimadas; de todos modos han de mantener frecuente contacto.

Ahora bien, esta relación es de índole jurídica y -- se manifiesta por una serie de derechos y deberes del -- interesado y de la administración. Así el interesado tie-ne el derecho de aportar todos los documentos de pruebas de ser oído, de tener conocimiento de las resoluciones,-- de recurrir, en su caso, en contra de ellas, etcetera. -- Y por el contrario esta obligado a justificar sus preten

siones en forma clara.

C A P I T U L O I V .

LA PRACTICA ORDINARIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA FISCAL MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO.

Como el título de este capítulo lo señala, entraremos al estudio de la práctica que ordinariamente se hace del recurso administrativo en materia fiscal municipal, y para ello podemos decir que conforme al contenido del capítulo anterior la finalidad del proceso administrativo, es poder obtener una decisión concreta de la Administración, que individualice una norma jurídica o declare o reconozca un derecho del particular, cuya afirmación se pide por el propio interesado o por la propia Administración, comenta el maestro José María Villar y Romero, ^{1/}; en el sentido de que: "la individualización de la norma jurídica o la actuación del derecho o interés, constituye pues, la finalidad esencial del proceso administrativo, más a veces es necesario no sólo una mera declaración de los órganos estatales administrativos en dicho sentido, sino también medidas de aseguramiento o ejecución de la norma"

Asimismo, podemos mencionar que desde que se instala el acto o decisión administrativa, hasta que esta se logra, y en su caso, se lleva a efecto, existe un estado de dependencia que engendra una relación entre la adminis-

^{1/} José María Villar y Romero. ob. ci. pág. 18.

tración y el particular o particulares que tienen la ---
condición de interesados en el procedimiento. Durante --
este estado de pendencia, tanto la administración como -
los interesados ignoran si las pretensiones o peticiones
de aquella sobre éstos o de éstos respecto de aquella --
van a prosperar o, por el contrario, serán desestimadas--
de todos modos han de mantener frecuente contacto.

Ahora bien, esta relación es de índole jurídica y -
se manifiesta por una serie de derechos y deberes del --
interesado y de la Administración. Así el interesado tie
ne el derecho de aportar todos los documentos de pruebas
de ser oído, de tener conocimiento de las resoluciones,-
de recurrir, en su caso, en contra de ellas, etcetera.--
Y por el contrario, está obligado a justificar sus pre--
tensiones en forma clara y siguiendo los lineamientos --
que para los recursos administrativos señala la Ley de
la Materia -Código Fiscal Municipal en el Estado de Mé-
xico-.

Al efecto, señala el Doctor Humberto Briseño Sierra
2/, "que los recursos jurídicos son una de las dos mani-
festaciones del Derecho de impugnación que se completa -

2/ Humberto Briseño Sierra. "Derecho Procesal Fis-
cal". Pág. 114.

con las acciones de pretensión impugnativa. Este común-- denominador que es el Derecho de impugnación, a su vez, pertenece al rubro de los derechos de instancia, ese --- sector dinámico de la normatividad que se caracteriza -- por encontrar su significado en el ámbito procedimental, lo que equivale a decir que se está frente al cambio dinámico del derecho."

Cabe definir a la instancia como el derecho de una relación jurídica dinámica, cuyo ejercicio es el supuesto de una prestación resolutive, cuyo contenido es autónomo frente a la pretensión deducida.

Antes de entrar de lleno al estudio de la práctica de los recursos, para el suscrito, es conveniente indicar que la instancia y demás títulos jurídicos que existen, y auxiliándonos de lo que afirma el Licenciado Humberto Birseño Sierra ^{3/}, es posible señalar que la instancia no puede ser concebida sin el marco procedimental porque su doble característica de dirección pretensional (recurso) y sentido impulsor, apenas pueden realizarse en la secuencia, en el seguimiento de conductas de diferentes sujetos, porque el procedimiento no es multitud -

^{3/} Humberto Briseño Sierra. ob. ci. pág. 170.

de actos, lo que bien puede contemplarse en una presencia masiva de sujetos que simultaneamente pactan y acuerdan. El procedimiento es sucesivo, su pluralidad es factible apenas, en la diversidad subjetiva que se va presentando en la subsecuencia de conexiones de actos.

Las instancias se diferencian por la pretensión a la que cada una se une (salvo el caso de la acción). Una instancia de petición por ejemplo, frente a una instancia de denuncia no tienen nota posible de distinción, a menos que se ponga atención en lo que se pretende, en lo que el sujeto busca o persigue con su ejercicio.

Las instancias son de seis tipos: petición, denuncia, querrela, queja, reacertamiento y acción.

a).-La petición es una declaración de voluntad para que la autoridad conceda (autorice, permita o dé licencia), que puede llegar a tener un sentido de ataque a la conducta de la propia autoridad.

B).-La denuncia, es una participación de conocimiento para que la autoridad se conduzca en los términos previstos por la Ley.

c).-La querrela, es otra declaración de voluntad a fin de que la autoridad imponga una sanción a otro gobernado o justiciable.

d).--La queja, sigue siendo declaración de voluntad para que la autoridad sancione, pero a otra autoridad -- o auxiliar de ella como funcionarios.

e).--El reacertamiento, continua siendo declaración de voluntad con el objetivo de que la autoridad critique un acto autoritario anterior y lo revoque.

A lo anterior, el maestro José María Villar y Romero 4/, manifiesta: "Que el proceso es el organismo mediante el cual el Estado protege el orden jurídico a través de una serie de actos emanados de un orden especial de órganos estatales (los tribunales), que definen, declaran y ejecutan derechos, reintegran el orden jurídico perturbado o realizan otras declaraciones que tienden -- siempre a la conservación del orden jurídico; o bien se estima que el proceso es el conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad concreta de la Ley (en relación a un bien que se presenta -- como garantizado por ella), por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria."

Por eso, se ha considerado indispensable constituir un sistema de defensa de los intereses generales frente-

4/ José María Villar y Romero. ob. ci. Pág. 94.

a las posibles extralimitaciones de la Administración -- Pública, las cuales pueden producirse ya infringiendo una norma jurídica establecida o bien perjudicando los principios básicos del "común", a dicho fin, se ha creado un conjunto (podemos llamarlo así) de frenos y garantías a que esta sujeta la propia Administración General del Estado, y de que, como es lógico, no podían quedar exentos los organismos municipales.

Asimismo, los Municipios actúan dentro de la órbita del Estado, y en ningún momento llegan a alcanzar una -- plena independencia del mismo, este sistema de garantías implica la intervención más o menos acentuada de elementos extraños al Municipio, es decir, de organismos municipales o mejor dicho de organismos estatales, lo cual -- constituye el contrapunto de la autonomía, que en este -- caso nos abstenemos de comentar por ser larga su exposición.

Hay algunos países en que las entidades municipales carecen prácticamente de facultades de decisión, pues -- aunque les esté permitido adoptar resoluciones, en realidad todas ellas están sometidas a la confirmación de -- los organismos centrales o a la posibilidad de anulación por los mismos, sin que a la entidad municipal le queden

medios de oponerse a ello, pudiendo tambien ocurrir que los poderes centrales, mediante un procedimiento, que no sea una Ley formal, le tracen al municipio directrices de carácter general y permanente que al mismo no le es dado eludir.

Por eso, en la tutela actúan los superiores por mandamiento de la Ley, como trámite obligado, siendo puramente interna toda la acción que desarrollan para garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas establecidas, pero a pesar de ello, puede producirse un acto de la Administración Pública que signifique un atentado contra los intereses individuales, otorgándole al perjudicado un derecho de defensa que le permita acudir por vía de recurso, a un superior jerárquico o jurisdiccional para lograr el restablecimiento del derecho vulnerado.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Señalamos en el Capítulo anterior, que el Código Fiscal Municipal del Estado de México, promulgado mediante Decreto número 147 de la XLVII Legislatura Local y publicada en la Gaceta del Gobierno Estatal número 78, del veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta-

y nueve, surge con una serie de modalidades y una estructura jurídica muy parecida a la del Código Fiscal del Estado de México, sobre todo por lo que se refiere a los principios generales, sujetos pasivos de la relación Tributaria, el domicilio de los mismos, nacimiento y determinación de créditos fiscales, su extinción, derechos y obligaciones del contribuyente y todo lo relacionado con la iniciación y tramitación del procedimiento administrativo de ejecución.

Cabe destacar como ya se indicó en el Título Quinto Capítulo Unico del citado Código, se habla de los recursos administrativos, como medios de defensa legal de que disponen los contribuyentes para impugnar las resoluciones o acuerdos de las autoridades fiscales municipales.

Establece este capítulo, que aquellas resoluciones que se lleguen a dictar como consecuencia de los recursos no establecidos legalmente, serán nulas y aún de oficio serán declaradas así por el Síndico Municipal cuando no favorezcan al particular. Si dichas resoluciones favorecen al particular sólo el Tribunal Fiscal del Estado podrá declarar su nulidad.

Hemos dicho tantas veces en este trabajo que, para que opere el ejercicio del recurso administrativo, es ne

cesario que se emita una resolución de las autoridades --
fiscales municipales, en la que se determinen créditos --
fiscales, se fijen en cantidad líquida o se den las ba--
ses para su liquidación, también cuando se apliquen san--
ciones por violaciones a las Leyes tributarias y que des--
de luego, se causen agravios al particular; esos crédi--
tos bien pueden ser por el cobro de impuestos, derechos--
aportaciones de mejoras, productos o aprovechamientos, --
previstos en el Código Fiscal Municipal, Ley de Hacienda
Municipal, etc.

No importa que parezca repetitivo citar que, las --
formalidades para hacer valer este medio de defensa se --
encuentran especificadas en el numeral ciento sesenta y --
cuatro del mismo Código, y sólo atienden a cuestiones --
fiscales, su tramitación como ya lo hemos dejado precisa--
do es muy distinta a los previstos en los artículos 113--
al 115 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Méxi--
co.

Este medio de defensa debe formularse por escrito --
a cargo de la persona interesada, dentro del término de--
quinco días siguientes a la fecha en que surtió efectos--
la resolución o acto impugnado; para los efectos del ---
término, es conveniente contar únicamente días hábiles --

entendiéndose como tales, aquellos en que esten abiertos al público las oficinas fiscales municipales.

Este escrito debe dirigirse al Síndico Municipal - del Ayuntamiento (así lo establece la Ley) que corresponda, en el que se expresará claramente el nombre de la persona recurrente y su domicilio en el Municipio para recibir notificaciones, la resolución o procedimiento combatido, narrando claramente los agravios que le cause ese acto. En esta parte el agraviado debe ser muy preciso al hacer la narración de sus agravios, citar las disposiciones que le fueron violadas, no se puede dejar (como en el Derecho Procesal Civil), de señalar en forma específica esas disposiciones legales ó únicamente mencionar que las demás relativas aplicables al caso concreto.

Es necesario que desde la presentación del recurso administrativo se haga el ofrecimiento de las pruebas en que el actor apoye su recurso; estas pruebas pueden consistir en todas aquellas permitidas por la Ley, incluyendo dictámenes periciales, si es el caso.

Cuando no se promueva en nombre propio es necesario acreditar la personalidad con que se promueve.

Presentado y admitido el recurso, el Síndico Muni--

cipal proveerá la presentación y desahogo de pruebas, -- para el efecto señalará un término que no podrá exceder de veinte días, dentro del cual los interesados deberán exhibir todos los documentos que hubieren ofrecido y -- presentar sus peritos (si el caso lo amerita) y a sus -- testigos. Para la resolución de los recursos, el mismo Síndico, podrá pedir que se le rindan los informes que -- estime pertinentes, por parte de quienes hayan intervenido en la formación y ejecución de la resolución o acto -- impugnado.

Finalmente rendidas las pruebas, los alegatos y los informes a que se ha hecho referencia, el Síndico Municipal, tendrá un plazo que no excederá de diez días para -- dictar la resolución definitiva, y en caso de no hacerlo así, transcurridos treinta días o más, desde que fué admitido el recurso, estaremos en presencia del silencio -- administrativo, configurándose la negativa ficta, una -- institución de derecho procesal fiscal, a donde no se -- exterioriza la voluntad de dicho funcionario, por abstención del mismo; sin embargo, se estima que hay una resolución en forma ficticia y con el carácter de negativa -- para los intereses del administrado, el que ante ello -- debe de inconformarse, pidiendo la nulidad de la misma --

al Tribunal Fiscal del Estado de México, conforme a lo establecido en los artículos ciento ochenta y uno y --- ciento ochenta y cuatro del Código Tributario Estatal.

Ahora bien, en la práctica ordinaria del recurso ad ministrativo a que se ha hecho referencia, es recomendable solicitar la suspensión del procedimiento adminis--- trativo de ejecución, para ese efecto se debe de garanti zar el interés fiscal, en cualquiera de las formas pre--- vistas por el artículo diecisiete del Código Fiscal Muni--- cipal, como puede ser: pago bajo protesta; depósito de --- dinero en la Tesorería Municipal o Nacional Financiera, S.A.; constitución de hipoteca o prenda; fianza de compa--- ñía autorizada, la que no gozará de los beneficios de or--- den y excusión; secuestro en la vía administrativa; obli--- gación solidaria y asumida por tercero que compruebe su--- idoneidad y solvencia económica. Las garantías de un --- crédito fiscal municipal deberán comprender la de los --- posibles máximos recargos y gastos de ejecución.

Cuando la garantía consista en pago bajo protesta - o depósito de dinero, no se causaran recargos, esta con--- dición jurídica nos da a entender que las demás formas - de garantía fiscal que se han enunciado, el fisco munici--- pal las puede aceptar, siempre y cuando el contribuyente

se comprometa a pagar los posibles máximos recargos y -- gastos de ejecución, que llegaren a generarse durante la tramitación del recurso administrativo, el juicio de nulidad cuando hay necesidad de agotarlo, y aún por el --- tiempo que se lleve la tramitación de un juicio de amparo, cuando el contribuyente así lo juzgue conveniente -- para hacer valer sus derechos.

Una modalidad más que sobresale para la suspensión del acto reclamado, es la dispensa de la garantía del interés fiscal, siguiendo pasos muy parecidos a la legislación fiscal estatal, se puede conceder siempre y cuando el contribuyente demuestre y justifique cualquiera de -- dos situaciones: su amplia solvencia económica ante la -- Tesorería Municipal previa autorización del Ayuntamiento ó su notaria insuficiencia contributiva, al grado tal, -- que no exista duda de su pobreza económica. Aunque claro esta, ello queda a discreción de las autoridades fiscales municipales, que bien pueden otorgar o negar la -- dispensa.

Tomando en cuenta lo señalado por el Licenciado --- Narciso Sánchez Gómez 5/, que "en cuestiones de tipo --

5/ Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México.
ob. ci. pág. 132.

federal o estatal, la dispensa de la garantía del interés fiscal, no debe quedar al arbitrio y discrecionalidad de las autoridades fiscales municipales, porque puede dar lugar a que se cometan injusticias con el administrado, al no reconocerle este derecho, no obstante de -- que lo justifique; en efecto, de darse cualquiera de las dos hipótesis enunciadas, la dispensa debe de concederse de plano, sin más requisitos que los expresamente señalados por la Ley".

Las Tesorerías están obligadas a vigilar que se protejan estrictamente los intereses del Municipio, por mandato del artículo 18 del citado Código, revisando periódicamente las formas de garantía fiscal que se hayan --- constituido a favor de los Ayuntamientos, cerciorarse -- que sean suficientes para proteger la suerte principal -- y sus accesorios legales, como multas, recargos, etcetera., y cuando la garantía ofrecida resulta insuficiente -- debe pedirse la ampliación de la misma.

Por otro lado, expresa el Licenciado Narciso Sán---chez Gómez en su obra citada, que el citado Código es -- una novedad dentro de la estructura jurídica de los Municipios del Estado de México, y más aún lo es en tratándose -- se de recursos administrativos como medios de defensa --

en esa materia, su agotamiento es optativo, ya que el --
contribuyente puede optar por este medio de defensa o --
bien dirigirse al Tribunal Fiscal del Estado, haciendo --
valer el juicio de nulidad, previsto en el Código Fiscal
Local, se cree que esta modalidad representa un benefi--
cio a favor del ciudadano, porque se cumple un anhelo --
del pueblo mexicano, consistente en que la justicia sea--
pronta, expedita y eficaz. En cuanto a lo expresado an--
teriormente diferimos por completo con la opinión del --
Licenciado Sánchez Gómez, porque si bien es cierto que --
es una verdadera novedad el que exista un Código que re--
gule los recursos administrativos a nivel municipal, tam--
bien es cierto que la justicia no es ni pronta, expedita
y eficaz, pero esto hablaremos posteriormente.

Siguiendo el análisis de lo que anteriormente cita--
mos, decimos que si el contribuyente opta por agotar pri--
meramente el recurso administrativo en cuestión, tiene --
que llegar hasta sus últimas consecuencias y en caso de--
que la resolución que se dicte, resulte negativa a sus --
propósitos, hay también la posibilidad de promover el --
juicio de nulidad ante el referido Tribunal Fiscal del --
Estado.

Vemos que el artículo 4 transitorio del naciente --

Código Fiscal Municipal, estipula: "Los recursos que al-
entrar en vigor el presente Código estén pendientes de -
resolución, serán tramitados, sin perjuicio del causan-
te, pudiéndose acoger al presente recurso o el que se --
venía utilizando".

Uno de los grandes problemas para los contribuyen--
tes del Estado de México, son las obras de tipo imposi--
tivo que realizan los Municipios como el ejecutar cier--
tas obras de beneficio social, como la construcción, re-
construcción o ampliación de calles, avenidas, calzadas,
introducción de agua potable a los poblados, pavimentos,
aceras, alumbrado público, etc., y que pueden afectar la
esfera jurídica del gobernado (esto por lo general suce-
de siempre), ya que muchas de las citadas obras se ejecu-
tan en coordinación con las autoridades federales, esta-
tales y las propias municipales, y también particulares;
en consecuencia en lo que se refiere a derechos de coope-
ración que fijen los Ayuntamientos Municipales a los par-
ticulares, requisitos y formalidades que deben seguirse-
para las partes, para que la cooperación esté revestida-
de legalidad se encuentran enunciados en los artículos -
15 y 18 de la Ley de Cooperación para Obras Públicas del
Estado de México y sus Municipios, por eso es menester -

hacer comentarios del recurso administrativo previsto --
en esta Ley.

En efecto, toda clase de obras públicas, así lo ---
señala el Licenciado Narciso Sánchez Gómez 6/, y que ---
tengan que ejecutarse por cooperación, deben ser previa-
mente notificadas al particular beneficiado, concretamente
debe informarsele personalmente de la fecha de inicia---
ción de la obra, descripción sintética de la misma, cos-
to, área beneficiada, ubicación del predio del causante,
indicación del beneficio que recibe, cantidad total que-
deben aportar los beneficiados, así como la suma indivi-
dual que cada uno de ellos debe aportar, plazo y forma -
de pago, las fluctuaciones en el costo de materiales de-
construcción y mano de obra; condiciones que en forma ex
presa deben de justificar la debida motivación y funda--
mentación, en caso contrario, el requerimiento de pago -
será ilegal y debe revocarse, modificarse o nulificarse.

Todo acto de las autoridades fiscales municipales -
relacionadas con el cobro de los derechos de cooperación
que no esté estrictamente apoyado en derecho conforme a-
lo preceptuado en los artículos 15 y 18 de la Ley de ---
Cooperación para Obras Públicas del Estado de México y -
sus Municipios, debe ser impugnado por el particular ---

agraviado, en la vía de reconsideración administrativa, regulada por el artículo 29 de la precitada Ley; para el caso el interesado tiene un plazo de quince días hábiles siguientes a la notificación de la liquidación de adeudo para interponer el recurso administrativo, dirigiendo -- el escrito al Ayuntamiento del Municipio responsable.

En el escrito del recurso administrativo, por regla general, se recomienda que se haga una relación de hechos y de consideraciones jurídicas que pretende hacer valer el recurrente, para demostrar la ilegalidad del -- acto controvertido, exhibiendo todos los documentos y -- demás constancias que considere justificativas el particular, para demostrar su inconformidad; en la inteligencia de que, exclusivamente se recibirán y desahogarán -- las pruebas que sean del caso, a juicio de la autoridad que conozca del recurso.

Otra regla general, que debe destacarse, es el desechamiento del recurso administrativo cuando es interpuesto fuera de tiempo previsto en la propia Ley de Cooperación de Obras Públicas en estudio, condición muy parecida a la que ya fué comentada al tratar los recursos administrativos del Código Fiscal Municipal.

Por mandato del artículo 30 de la Ley en cita, se --

establece que una vez recibidas las pruebas por la autoridad concedora del recurso administrativo, ésta procederá en breve término al examen y desahogo de las mismas dictando la resolución respectiva, ese breve término no está determinado en la Ley de Cooperación, por lo que, - en forma supletoria se debe remitir al Código Fiscal Municipal para que, en caso de no resolver en dicho término, se configure la negativa ficta; así las cosas, conforme al artículo 164 del Código supracitado, una vez admitido el recurso, se debe fijar un término probatorio que no debe exceder de veinte días, y diez más para dictar la resolución definitiva.

Una vez transcurridos treinta días o más, si no se han cumplido los precitados requisitos, el particular recurrente, puede alegar ante el Tribunal Fiscal del Estado de México, que se ha configurado la negativa ficta, entablado para ese efecto la demanda respectiva, porque hay una abstención de la voluntad de las autoridades municipales responsables a su petición, con un grave perjuicio a sus intereses, tal como lo reglamenta el artículo 184 del Código Fiscal del Estado de México.

Por otro lado, el procedimiento administrativo de ejecución, seguido en contra del causante por concepto -

del cobro de derechos de cooperación de obras públicas municipales, podrá ser suspendido, si se garantiza el interés fiscal, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 17 del Código Fiscal Municipal.

Al hacer una investigación en los diferentes Municipios del Estado de México, se pudo constatar que la práctica del recurso administrativo en materia fiscal municipal es poco frecuente, debido a la ignorancia del "común", o por la negligencia del funcionario municipal; es de suma importancia señalar que en algunos casos, los entrevistados ni siquiera sabían sobre la existencia del recurso administrativo, en otros casos, manifestaban (los Síndicos Municipales) conocer perfectamente el mecanismo del recurso administrativo, pero que generalmente nunca daban una solución concreta en forma expedita, sino se limitaban a ignorar o archivar los recursos interpuestos por los particulares, porque había otras cosas más importantes que realizar que estar estudiando casos sin relevancia, esperando que se configurara la negativa ficta, y dejar al particular el engorroso trámite de promover ante la Autoridad Superior, el juicio de nulidad correspondiente.

Así podemos afirmar que la práctica ordinaria del-

recurso administrativo en materia fiscal municipal realmente no se hace, porque nunca se llega a la conclusión del mismo ante la Autoridad que conoció del mismo, y --- graciosamente espera que transcurra el tiempo y se configure la negativa ficta, como se ha señalado anteriormente. Puesto que de acuerdo con los ordenamientos legales que regulan el trámite del recurso, la propia Autoridad tiene facultades para conocer y resolver el recurso administrativo interpuesto, luego entonces, el particular debe tener la plena seguridad y garantía de que la Administración Pública, con toda la imparcialidad podrá resolver las querellas del "común" y no dejarlo en una incertidumbre y angustia, esperando largo tiempo para conocer realmente su situación jurídica con el acto emitido por la autoridad municipal.

CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.

De los preceptos que regulan el recurso administrativo en el Código Fiscal del Estado de México, nada o poco se dice en relación a la reglamentación del recurso administrativo en materia fiscal municipal, siendo por lo tanto nula la práctica usual de éste recurso y que en un momento dado pueda dar luz para que el particular pueda robustecer sus planteamientos técnico-jurídicos, en -

la tramitación del susodicho recurso; haciendo una revisión de los preceptos legales que regulan el recurso administrativo en materia fiscal estatal, no encontramos absolutamente nada que obligue a la Autoridad emisora -- del acto que viola los intereses o derechos del particular, para que llegue hasta la parte final del citado recurso, y se deje "volando" la decisión final del multicitado recurso, que a última instancia deja que decida o resuelva sobre tales circunstancias a la Autoridad Superior.

Cuando sucede y se llega a configurar la negativa ficta por parte de la Autoridad Municipal, encontramos que el afectado por el acto emitido, puede promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal del Estado de México, como a continuación veremos: El maestro Narciso Sánchez Gómez 7/, manifiesta "que ajustándose a las consideraciones jurídicas de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política Federal, por Decreto número setenta y cinco, de la XLIV Legislatura Local del Estado publicado en la Gaceta de Gobierno el treinta de diciembre de mil novecientos setenta, se adicionó un segundo apartado al artículo 100 de la Constitución Política del

7/ Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. obra citada. pág. 135.

Estado Libre y Soberano de México, para quedar en los --
siguientes términos: "Las Leyes del Estado podrán insti-
tuir tribunales de lo contencioso administrativo dotados
de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a-
su cargo dirimir las controversias que se susciten entre
la administración pública estatal o municipal y los par-
ticulares, estableciendo las normas para su organización
su funcionamiento, el procedimiento y las demás institu-
ciones jurídicas necesarias para proveer el alcance de --
sus objetivos".

Con la mencionada reforma, se erradicaron en forma
definitiva las posturas que aseguraban la inconstitucio-
nalidad de los tribunales de lo contencioso administra-
tivo que por muchos años subsistieron, no sólo en el Es-
tado de México, sino en todo el territorio nacional.

Como se ha señalado, este Tribunal cuenta con dos --
Salas Unitarias, teniendo como residencia la Primera de-
ellas, en la Capital del Estado de México y la Segunda --
en el Municipio de Naucalpan de Juárez, más exactamente
en Ciudad Satelite perteneciente a dicho Municipio, su --
competencia se delimita por acuerdo del titular del Po-
der Ejecutivo Estatal de fecha veintinueve de diciembre-
de mil novecientos setenta y nueve y publicado en la Ga-

ceta de Gobierno del diecinueve de enero de mil novecientos ochenta, competencia que por no ser de estudio preferente, no se indica en forma expresa.

Así, por razón de la materia y atendiendo a cuestiones fiscales municipales, que es lo que nos interesa en este trabajo, el Tribunal Fiscal del Estado de México es competente para conocer de los juicios de nulidad que se inicien:

a).-Contra resoluciones y liquidaciones definitivas dictadas por autoridades fiscales municipales que, sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

b).-Contra acuerdos que impongan definitivamente, y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales municipales.

c).-Contra el procedimiento administrativo de ejecución, cuando el particular reclame: que el monto del mismo es inferior al exigido; que son poseedores a título de propietarios de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas o acreedores preferentes al fisco para ser pagados con el-

producto de los mismos; y que el procedimiento coactivo no sea ajustado a la Ley, aquí el juicio podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

d).-Contra la negativa de una autoridad municipal para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento, ilegalmente percibido.

e).-También puede intentarse por el Síndico Municipal, para que sea nulificada una decisión administrativa favorable a un particular, y que desde luego esta represente un menoscabo al patrimonio del fisco municipal.

f).-Contra actos de las autoridades fiscales del Estado, cuando no se ajusten a lo expresamente señalado en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado y como consecuencia los Ayuntamientos sufren algún agravio en esa materia, y

g).-Contra el silencio administrativo en asuntos fiscales, cuando se ha configurado la negativa ficta.

Las disposiciones antes señaladas se encuentran enunciadas en el artículo 181 del Código Fiscal del Estado de México.

PROCEDIMIENTO DEL RECURSO EN MATERIA CIVIL.

Dentro del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de México, existen disposiciones de ---- aplicación supletoria al Código Fiscal de la misma entidad federativa, supletoriedad que se encuentra plasmada en el artículo sexto del Código Fiscal citado, al establecer que "las disposiciones del derecho común son supletorias de las leyes fiscales, pero tal supletoriedad sólo es válida cuando no se contrarie la esencia de los Ordenamientos Tributarios".

En el Código Fiscal Municipal, no se prevee en que forma puedan aplicarse las disposiciones del derecho común al recurso administrativo regulado por éste, vamos ni siquiera el Recurso de Revocación que señala el Código Adjetivo en su artículo 419 y siguientes, siendo de naturaleza muy diferente para aplicarse en forma supletoria al Código Fiscal Municipal del Estado de México, por lo que a juicio del suscrito, la mal llamada supletoriedad del derecho común a las leyes fiscales, se puede --- considerar como inoperante, al revisar algunas sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal del Estado de México, en recursos administrativos de carácter municipal, no existe mención de la supletoriedad de disposiciones -

de carácter civil, pero creemos que sí realmente existiera la supletoriedad y tuviera una eficacia adecuada se tendría una certidumbre y una garantía jurídica de -- que en un plazo breve se tendría por resuelto el recurso administrativo intentado por el particular, sin que tuviese que esperar tanto tiempo, para que se configure la negativa ficta de la Autoridad ante quien se interpuso el recurso.

En este orden de ideas apreciamos que el procedimiento propiamente administrativo responde al tipo de -- proceso jurídico administrativo por antonomasia, en el que tiene lugar la existencia de una definida y característica relación jurídica entre la Administración y un particular interesado, y en el que, por consiguiente, en último extremo se discuten derechos o intereses jurídicamente protegibles de carácter administrativo de este -- particular. De aquí que sus semejanzas con el proceso judicial civil, sean muy acusadas tanto en el fondo como en la forma propiamente dicha (aunque en la práctica, -- sólo sean eso, formas muy acusadas y semejantes.

Tratando de dar una explicación a lo señalado, podemos decir que las analogías del procedimiento propiamente administrativo con los procedimientos de tipo judi---

cial existen en cuanto al fondo, toda vez que tanto en aquél como en estos, se ventilan derechos de los particulares. Ciertamente que estos derechos en el proceso judicial de carácter civil se ventilan entre dos particulares que cuestionan acerca de a quien le corresponde el derecho en cuestión, por el contrario en el proceso administrativo la controversia surge entre la Administración y un particular, más no porque la Administración pretende arrogarse un derecho que al particular corresponde, sino más propiamente porque el particular pretende que la Administración le reconozca un derecho; derecho que sin este reconocimiento no puede decirse que le pertenece plenamente, ni menos que puede disfrutar de él sin embargo esto último sucede del mismo modo en los procesos de lo contencioso administrativo y no se les puede negar el carácter de procesos judiciales.

Por otro lado, en cuanto a la forma o procedimiento las analogías son también muy acusadas entre el proceso judicial y el proceso administrativo propiamente dicho. La existencia de una relación jurídica procesal entre la Administración y el particular, lleva a la necesidad de determinar una serie de derechos y deberes que tanto a aquella como a éste corresponden, a precisar las conse--

cuencias del incumplimiento de estos mutuos derechos y obligaciones; a reglamentar las solemnidades y formas en que ha de desarrollarse y desenvolverse esta relación, a establecer formas procesales, medios de prueba, notificaciones y toda una serie de requisitos que de la existencia de esta misma relación jurídica se derivan; finalmente a presstablecer la forma en que han de ejecutarse las decisiones que la Administración adopte en esta clase de procesos.

El comentario anterior, únicamente obedece a poder establecer la posible supletoriedad que pueda existir en un momento en materia civil, con el recurso administrativo fiscal, sin que se tenga que entrar más fondo al caso que nos ocupa, por haber quedado desarrollado con antelación estas características.

NECESIDAD DE UNIFICACION DE LA LEGISLACION FISCAL
TRATANDOSE DEL RECURSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

Señalamos al principio de este trabajo, que la entidad denominada Municipio, tiene una importancia inusitada en nuestro país, tanto por su raigambre histórico (recuerdese la fundación del primer Municipio americano-realizado por Hernán Cortés en el Puerto de Veracruz), - como por su trascendencia político-jurídico, ya que cons

tituye la célula primera de toda nuestra organización -- administrativa. El Municipio decíamos, puede conceptuarse como un grupo de persona (común) ubicadas en un determinado territorio y que se organizan administrativamente jurídica y políticamente para la satisfacción de sus necesidades, nacidas por las relaciones de vecindad. Pero debe tenerse en cuenta que el Municipio no constituye en manera alguna la entidad independiente y soberana que algunos autores mencionan, lo anterior se robustece por lo afirmado por el Licenciado Rogelio Martínez Vera 8/, que dice: "que es un organismo que se encuentra sujeto a la tutela política, jurídica y económica de los gobiernos de los Estados a que correspondan en cuanto a su ubicación geográfica". La libertad del Municipio se encuentra sumamente limitada por la propia Constitución Federal, al señalar en su artículo 115 lo siguiente:

"1.-Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá -- ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

De lo anterior reflexionamos y encontramos que al -

8/ Rogelio Martínez Vera. "Nociones de Derecho Administrativo". Pág. 55 .

frente de la autoridad administrativa del Municipio se encuentra un Ayuntamiento elegido directamente por el pueblo, a la cabeza del Ayuntamiento Municipal se halla un Presidente quien cuenta con el número de regidores y empleados que varían de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal expedida por el Gobierno del Estado, y de acuerdo con la importancia del Municipio, por ello se colige que la actuación del Ayuntamiento Municipal se encuentra siempre sujeta a las disposiciones legales aplicables y generalmente también a la autoridad del Gobernador del Estado.

"2.-Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

Observando esta disposición, se constata que el Municipio no tiene desde este aspecto ninguna independencia económica, ya que su hacienda pública está formada por los ingresos que determine la Legislatura del Estado y que frecuentemente no le bastan para cubrir las más elementales necesidades públicas. Así las cosas, es necesario una revisión al texto legal de esta disposición-

para el efecto de poder encontrar una verdadera solución a la crisis jurídica, política y económica del Municipio.

Vista la exposición realizada, creemos que debido a estas situaciones críticas, por las que atraviesan los Municipios, se vean impelidos para realizar actos que frecuentemente están afectando la esfera jurídica del gobernado, por ello es necesario que se haga una unificación de criterios en cuanto a la legislación fiscal administrativa municipal, que permita que exista en el "común" la certeza de que los recursos que se intenten ante las autoridades municipales se resuelvan pronto por éstas, evitando que el particular este con la angustia de tener que recurrir ante una autoridad jerárquica, para el efecto de que, se trámite y se le resuelva el recurso intentado, cuando debe ser la propia autoridad municipal que emitió el acto que causa agravio al particular.

Es necesario que la Legislatura del Estado permita al Municipio o bien ésta, elabore una Ley formal y materialmente adecuada para resolver los problemas que surjan entre la administración pública y el "común", creando dentro del propio Ayuntamiento organismos que sin ulterior recurso, obliguen a la resolución de los multici-

tados recursos administrativos fiscales.

No sería descabellado señalar que, dentro de la --- misma Ley de Hacienda Municipal, como del Código Fiscal-Municipal para el Estado de México, se adicionen disposi- ciones legales que permitan la creación de organismos -- especiales que tengan como función que desarrollen la -- encomendada al Tribunal Fiscal del Estado de México, y - sin que para ello, se deje al particular elegir una u -- otra vía (como en el Código Fiscal del Estado de México) para recurrir un acto de autoridad administrativa.

La base legal para ello, tomando en lo citado al --- principio de esta exposición, que el Municipio es un --- grupo de personas ubicadas en un determinado territorio- y que se organizan administrativamente, y también jurídi- ca y políticamente, pero no sólo para la satisfacción -- de sus necesidades más elementales, sino también para -- resolver las controversias que surjan entre estas perso- nas, sino entre éstas y el propio Municipio; con un ver- dadero deseo de tener confianza en las autoridades que- han sido electas por ellas para la impartición de justi- cia con un verdadero sentido de equidad.

C O N C L U S I O N E S .

DEL CAPITULO I.

El procedimiento administrativo no ha sido debi-----
damente integrado en nuestro país, pues adolece de nume-
rosos defectos de orden y sistema, y este procedimiento-
es un elemento absolutamente indispensable, pues median-
te él, se regulan las necesarias relaciones entre los --
órganos del Estado y los particulares.

Ahora bien, la gran problemática que ha surgido con
los recursos administrativos, tienden más que a garanti-
zar el fiel cumplimiento de la Ley, a darle mayor efica-
cia a los actos de la Administración, por lo que se ha --
visto, se ha tratado de perfeccionar un procedimiento --
represivo.

Por ello, en nuestro país, y más exactamente en el --
Estado de México en materia municipal, el procedimiento-
administrativo es incierto, dudoso y a veces hasta ine--
xistente en algunos aspectos de los actos de la adminis-
tración pública, por los críticos, punzantes y agudos --
problemas que éste genera, y que es consecuencia directa
de una pobre selección de los responsables que deben re-
gir los destinos municipales.

Por lo tanto, es necesario que exista una sola Le--
gislación que reglamente la práctica de los Recursos ---
Administrativos en contra de los actos de la administra-

ción pública.

DEL CAPITULO II.

Es bien sabido que los Municipios ejercen el go-----
bierno municipal con independencia, pues entre estos y -
el gobierno del Estado no existen intermediarios, por lo
que administran libremente su Hacienda y gozan de perso-
nalidad jurídica propia, por ser persona moral de "Dere-
cho Público".

Vista la Ley de Hacienda Municipal del Estado de -
México, podemos afirmar que la tarea de nuestros proce--
res legisladores, fué la de hacernos un sistema tributa-
rio que reúne todas las características de un sistema --
tributario represivo, porque el legislador impuesto e ins-
pirado de un sentido imperativo e imbuido de un narcisig-
mo agudo, sintiéndose modelador omnipotente, soslaya y -
desprecia la realidad de las cosas y olvida la repercu--
sión que puede darse en la conciencia de los individuos;
forzando al "Común" dentro de una estructura más o menos
lógica, más o menos ordenada de preceptos legales.

Por lo que, atendiendo a que los legisladores esta--
tales, son los que promulgan las Leyes que deben regir -
en el Municipio, no es descabellado proponer que el mis-
mo Municipio, deba tener órganos jurisdiccionales muni--

principales con características de Poder Judicial, que resuelvan las cuestiones de los recursos administrativos - en materia fiscal, presentados por los particulares, y - poder ejecutar y juzgar tales actos, conforme a las Leyes promulgadas por los Legisladores.

DEL CAPITULO III.

Ha quedado establecido, que el medio de defensa con que cuenta el particular, es el recurso administrativo, - pero conforme a lo indicado al tratar este capítulo, se ha visto la inoperancia del citado recurso, ya, porque - las autoridades municipales no tienen ni idea del procedimiento que con lleva el recurso administrativo, o porque de plano no quieren resolver la petición del particular, y obvio, para el interesado es un menoscabo en sus intereses; al asumir esta actitud tan pasiva la autoridad municipal, crea en el particular desconfianza e incertidumbre.

En este orden de ideas, es necesario que el Código Fiscal Municipal para el Estado de México, sea modificado para obligar al funcionario municipal, a que resuelva el recurso planteado, dentro del tiempo que señala y establece el propio Código en cita.

La modificación indicada, debe consistir en señalar

la responsabilidad en que incurre el funcionario municipal, al no resolver el recurso ante él planteado, debiéndose imponer sanciones económicas, por incumplimiento en las funciones que le han sido encomendadas, o sea, que debe OBLIGARSELE a resolver el recurso que hizo valer -- el particular.

Cuando el particular ha incumplido en sus obligaciones fiscales, es severamente sancionado por parte de la autoridad fiscal, en igual forma debe ser sancionado el funcionario municipal, porque, con su actitud pasiva y de indiferencia omite resolver las peticiones ante él -- planteadas.

Creemos y estamos seguros que, al modificarse el -- Código Fiscal Municipal para el Estado de México, señalando la responsabilidad en que incurre dicho funcionario, por la omisión de sus actos, y que es, la impartición de justicia en forma pronta y expedita.

DEL CAPITULO IV.

Debido al gran crecimiento demográfico en el Estado de México, ha sido necesario que, para solucionar en parte los constantes problemas que existen entre el gobernado y la Administración Pública, se tengan que expedir Leyes que "Protejan" a los particulares del abuso de ---

aquella, y por ello, también se ha originado una problemática que es la siguiente:

a).-Carencia de una conciencia de equidad y de justicia en las personas que se encargan de impartirla e -- nivel primario (Municipios).

b).-Indiferencia en la continuidad por parte de las autoridades municipales en el trámite del recurso administrativo.

c).-Falta de identificación entre gobernante y gobernado.

d).-Desconocimiento total de derechos y obligaciones plasmados en la Constitución Política General, Constitución Política Local y Leyes Complementarias, por parte de los funcionarios municipales, impidiendo con ello la pronta resolución a los problemas de los particulares.

Atendiendo a la problemática expresada, debe considerarse que el Municipio tenga la necesidad de crear un Tribunal Especial (indicamos anteriormente Organos Jurisdiccionales), que se encarguen de resolver los recursos administrativos en materia fiscal, y que los miembros -- que lo compongan tenga capacidad intelectual, que satisfagan las necesidades siempre cambiantes, por el crecimiento desarrollo y acelerado crecimiento demográfico.

También queremos señalar, que no bastaría crear un Tribunal Municipal Especial para la resolución de los -- recursos administrativos, sin que cuente con personal --- capacitado para el desempeño de tales funciones, porque en la actualidad se ha podido constatar que las personas que estan encargadas de solucionar las peticiones de los particulares (Síndicos Municipales), muestran total indiferencia a tales peticiones, sin dar ninguna solución -- a las mismas, esperando que con su actitud pasiva y el -- llamado "silencio administrativos" se configure la negativa ficta, y el particular tenga que acudir ante autoridad superior, para la defensa de sus intereses.

Creandose este Tribunal, resultará fácil y se comprobará su conveniencia e incluso su propia necesidad, -- porque no puede y no debe más, seguir tolerando el sistema burocratico del cual padecemos, y así poder constatar el significado de contar con un grupo-cuerpo diferente, -- que pueda dar elasticidad a las relaciones que se realicen en su ámbito jurídico.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.-ALBI FERNANDO.- "Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico". Editorial Aguilar. Madrid 1955.
- 2.-CARRILLO FLORES ANTONIO.- "La Justicia Federal y la Administración Pública". Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1973. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México". Editorial Porrúa. México 1939.
- 3.-LARES TEODOSIO.- "Lecciones de Derecho Administrativo". Nueva Biblioteca Mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1978.
- 4.-MARTINEZ VERA ROGELIO.- "Nociones de Derecho Administrativo". Editorial Banca y Comercio. Quinta Edición. México 1978.
- 5.-MUSTAFA P. HADEL.- "Recursos contra el ejercicio ilegal o abusivo del Poder Administrativo". Universidad de Corabobo. Dirección de Cultura. Departamento de Publicaciones 1977.
- 6.-MUÑOZ VIRGILIO y RUIZ MARIO.- "Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México". Universidad Nacional Autónoma de México. México 1979.
- 7.-OCHOA CAMPOS MOISES.- "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa. México 1979.
- 8.-PALLARES EDUARDO.- "Diccionario del Derecho Procesal Civil". Editorial Porrúa. México 1979.
- 9.-SIERRA BRISEÑO HUMBERTO.- "Derecho Procesal Fiscal". Segunda Edición. Cárdenas Editor y Distribuidor. Méxi

co 1975.

- 10.-VILLAR Y ROMERO JOSE MARIA.- "Derecho Procesal Administrativo". Editorial Revista de Derecho Privado. - Madrid 1944.

ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

- 1.-Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 2.-Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.
- 3.-Código Fiscal del Estado de México.
- 4.-Código Fiscal Municipal del Estado de México.
- 5.-Código Fiscal de la Federación.
- 6.-Código de Procedimientos Civiles para el Estado de -- México.
- 7.-Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA.

- 1.-Estudios Sobre Medios de Defensa y Otros Temas Fiscales". Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer Número Extraordinario. México 1979.
- 2.-Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Número 10. Correspondiente a los meses de Mayo-Agosto. -- 1980. Año IV. Páginas 123 a 137.