



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

DERECHO

LA AUTONOMIA DEL DERECHO FISCAL ANTE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

D-36

T E S I S

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

Antonio Hernández García



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Der-387

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

2-1-2-3-4

A mis padres.
Sr. Dn. Gabino Hernández Prado
Sra. Agripina García de Hernández.
Con respeto y cariño.

A mis hermanos.
Gustavo.
David.
María de los Angeles.
Leticia.
Gabino.
Victor y
Efraín.

A mi esposa e Hija.
Sra. Mayra Cruz de Hernández
Elsa Hernández Cruz.
Por su comprensión y apoyo.

A mi maestro y amigo.
Sr. Lic. Rene Montesano Villamil.
Por el apoyo y confianza desinte-
rezada depositada en mí.

A los señores.
Bulamaro Salazar y
Sra. Marcela.
Por su cooperación en el
presente trabajo.

CAPITULADO

INTRODUCCION

CAPITULO I.

EVOLUCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a).- Antecedentes Históricos
- b).- El Derecho Administrativo en Europa.
- c).- El Derecho Administrativo en México.
- d).- Concepto de Derecho Administrativo

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

- a).- Concepto.
- b).- Evolución Histórica.
- c).- Elementos.

CAPITULO III.

EL DERECHO FISCAL. .

- a).-- Antecedentes Históricos.
- b).-- Concepto.
- c).-- Actos Administrativos en Materia Fiscal.

CAPITULO IV.

LEGISLACION MEXICANA EN DERECHO FISCAL.

- a).-- Constitución y Leyes Reglamentarias.
- b).-- Autonomía del Derecho Fiscal y la creación del Tribunal Fiscal.
- c).-- El Procedimiento y Proceso en Materia Fiscal.
- d).-- El Amparo en Materia Fiscal.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INDICE GENERAL

	Págs.
INTRODUCCION	
CAPITULO I.	
EVOLUCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	
a).- Antecedentes Históricos	2
b).- El Derecho Administrativo en Europa.....	5
c).- El Derecho Administrativo en México.....	10
d).- Concepto de Derecho Administrativo	24
CAPITULO II.	
EL ACTO ADMINISTRATIVO	
a).- Concepto.....	33
b).- Evolución Histórica.....	38
c).- Elementos	41

CAPITULO III.

EL DERECHO FISCAL

a).- Antecedentes Históricos	57
b).- Concepto	65
c).- Actos Administrativos en Materia Fiscal	68

CAPITULO IV.

LEGISLACION MEXICANA EN DERECHO FISCAL

a).- Constitución y Leyes Reglamentarias.....	98
b).- Autonomía del Derecho Fiscal y la creación del Tribunal Fiscal.....	104
c).- El Procedimiento y Proceso en Materia Fiscal.....	121
d).- El Amparo en Materia Civil.....	127
CONCLUSIONES.....	137
BIBLIOGRAFIA.....	140

INTRODUCCION.

El presente trabajo, esta encaminado a realizar un estudio breve, de los precedentes y antecedentes de carácter histórico, que dieron vida al Derecho Administrativo como una rama de la Ciencia del Derecho, - con un enfoque a demostrar la evolución, que a través, del tiempo a tenido y la independencia que el Derecho Fiscal en la actualidad a logrado de esta rama del Derecho, debido a la evolución y desarrollo de las finanzas públicas y a las profundas transformaciones que ha tenido el Estado moderno y de los diferentes fenómenos económicos, políticos y sociales que han traído aparejadas dichas situaciones; el presente también se encamina a demostrar la autonomía que el Derecho Fiscal ha tenido con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación y las leyes que al efecto se han expedido.

CAPITULO I.

EVOLUCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a).- Antecedentes Históricos.
- b).- El Derecho Administrativo en Europa.
- c).- El Derecho Administrativo en México.
- d).- Concepto de Derecho Administrativo.

CAPITULO I.

EVOLUCION DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

A).-- Antecedentes Históricos.

El Derecho Administrativo, considerado como ciencia, es de origen moderno. En todas épocas, y donde quiera que haya habido un gobierno, ha habido instituciones administrativas. No puede concebirse gobierno sin administración, ni ésta sin reglas destinadas a dirigir a los funcionarios de los diversos ramos administrativos. En todos los tiempos y por los diversos gobiernos de las Naciones, se habrán formado reglamentos, expedido órdenes, - librandose circulares sobre los diversos objetos de la administración pública; el conjunto de estas órdenes habrá formado las instituciones administrativas de los diversos pueblos.

Es así, como las primeras formas de administración pública fueron simplistas, porque al nacer los Estados Nacionales como Entidades Soberanas, - estuvieron facultados para crear y normar ciertas conductas y actividades - que sirvieran para garantizar y dar eficiencia a los ordenamientos del propio Gobierno en forma coercitiva toda vez que tenían que registrar algunos- actos a fin de que el trámite tuviera validez mediante certificaciones o registro público, surgiendo así el llamado Estado Gendarme, que vigilaba desde lejos la actividad de los particulares, como los principios individualistas consideran que es bastante la actividad de los particulares y el libre- juego de las leyes económicas para satisfacer las necesidades individuales- de interes colectivo en la sociedad, el Estado en esta etapa histórica, pos

terior al mercantilismo de los antiguos regímenes políticos, se encontró reducido a un mínimo de actividad administrativa en cuanto a sus fines y lógicamente, en cuanto a sus atribuciones, porque dichos fines sólo se limitan al mantenimiento y protección de su existencia como entidad Soberana y a la conservación del orden jurídico y material, en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes económicas. Por tanto, en esta primera etapa las atribuciones del Estado consisten fundamentalmente en atribuciones de policía, que lo obligan a abstenerse de intervenir en las esferas de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual el Estado en esta etapa se conoce con el nombre de Estado Gendarme.

"No es dudoso sin embargo, que en esta primera etapa, el Estado asumía atribuciones compatibles con la libre actividad privada, cuando ésta era insuficiente, o no remunerativa, pero si exigida para la satisfacción de necesidades colectivas. Este proceso ha ido avanzando al producirse como consecuencia del sistema liberal un desajuste en la vida social que se ha agudizado, por una serie de factores, como el aumento de la población, los progresos de orden técnico, y la ostensible desigualdad de las clases sociales". (1)

Posteriormente el Estado Promotor, por la necesidad que sienten todas las administraciones públicas de adquirir en el mercado bienes y servicios para el cumplimiento de sus fines, así como para establecer acuerdos con --

(1) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. pág. 14.

los particulares, sobre cuestiones de interes general, donde resultó más -- aconsejable la técnica del convenio voluntario que la de la coacción, esto -- motivó a los particulares con el fin de que realizaran ciertas conductas, - estimulando su participación en la vida económica de los Estados, los cua - les adoptaron estas medidas; trayendo como consecuencia la creación de estí - mulos, como lo son el financiamiento y la excención de impuesto, para las - actividades necesarias, y el gravamen, la sanción así como otras que pudie - ran resultar nocivas en el siglo pasado, hasta llegar a la época actual.

En la Segunda Mitad del Siglo XX se fortaleció en varios países y sepa - radamente en el caso de México, el sistema del Estado Benefactor, productor de bienes y servicios, encargado también de comercializar ciertos productos y de propiciar la redistribución de la riqueza e incluso el consumo obliga - torio de algunos bienes y servicios, creando mercados cautivos para prote - ger a los productores nacionales y subsidiando, muchas veces, los artículos de primera necesidad para evitar el aumento traumático de los precios. Son - muchas las ventajas que ofreció este sistema, pero también son muchos los - problemas creados, entre ellos: La existencia de productores inmorales que - no se preocupan por el control de calidad de los productos porque tienen la seguridad de que tendrán que ser adquiridos dentro del mercado cautivo; el - sacrificio del pueblo que cubre con sus impuestos, los subsidios otorgados; para los productos de primera necesidad, y finalmente, la abulia y la irres - ponsabilidad ciudadana, del propio pueblo que lo espera todo del gobierno, - sin hacer el menor esfuerzo de colaboración creando la imagen del llamado - "Papá Gobierno", y por último, el Estado Planificador Integral, que resulta - hasta el momento una creación utópica, sistema que no opera plenamente en -

ningún país del mundo, aunque jurídicamente se han creado los mecanismos para llegar a alcanzarlo, a fin de obtener la planificación y administración del funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos.

El Estado Mexicano, en su forma de administración a pesar de sus favorables transformaciones, presenta características eclécticas de los cuatro tipos mencionados, y sólo una buena administración pública podrá conducirnos al través del tiempo a ésta moderna concepción del Estado Ideal, como Planificador Integral.

b).- El Derecho Administrativo en Europa.

Francia.- "En la Francia, durante la antigua Monarquía, dice Laferrière, la ciencia del derecho administrativo, no pudo constituirse. Ni la reunión sucesiva de las provincias, ni la intervención de los Estados generales, ni la acción política de la monarquía, ni la acción administrativa de los parlamentos, del consejo de Estado, ni de otros tribunales, pudieron producir un sistema uniforme de administración, y menos se reconoció un principio general, que pudiera llegar a ser la base científica del derecho administrativo". (2)

"Este comenzó verdaderamente en Francia, en la época de la asamblea constituyente. Estableciendo la unidad nacional, establecida igualmente la unidad administrativa y, proclamando los derechos del hombre y los principios de la razón que habían de ser realizados por las instituciones adminis

(2) Laferrière. Autor citado por Teodosio Lares. Lecciones de Derecho Administrativo. Pág. 4.

trativas, zanjaba los fundamentos de la ciencia. El primer cónsul, aspirando después a la centralización del poder, y restaurando el consejo de Estado, daba mayor fuerza y energía a la unidad administrativa. Y a las cartas de 1814 y 1830, dando a reconocer los derechos políticos de los ciudadanos, estableciendo la alianza entre el poder público y los derechos de los particulares, hé aquí las tres fuentes de que ha nacido el derecho administrativo en Francia, y al mismo tiempo los tres caracteres que lo han elevado al estado de ciencia.

"Principios racionales, como fundamento del Derecho. Unidad como fundamento de la acción administrativa y combinación de las atribuciones del poder público, en los intereses y derechos de los particulares, como el resumen de la ciencia". (3)

El Derecho Administrativo en Francia necesitó de ciertas condiciones - históricas para asegurar su desarrollo y una de ellas fue la reacción del pueblo en contra de la arbitrariedad de la monarquía, para que se asegurara y evolucionara jurídicamente la libertad de los ciudadanos, a través del Estado de Derecho, clima en el que se desenvuelve el Derecho Administrativo.

España.- "De los adelantos que ésta ciencia ha hecho en Francia, ha comenzado a aprovecharse la España en estos últimos tiempos. En vano sería -- buscar la ciencia de este derecho en la administración de los siglos medios; el feudalismo y la prepotencia de los señores era la base del sistema, los vasallos no sabían si tenían algunos derechos. Las municipalidades con sus fueros, y los derechos y privilegios de las localidades, se sostuvieron des

(3) Lares, Teodosio. Op. cit. P. 5

pués contra las prerrogativas de la corona, y no podía haber unidad en la administración, que es una de las bases de la ciencia. Los esfuerzos de los reyes católicos por uniformar la legislación, y centralizar el gobierno, — dándole una dirección marcada y fija, principiaron a dar a conocer las ventajas de la unidad administrativa. La adopción de los gobiernos representativos, la organización de los poderes públicos bajo las bases de libertad, y el respeto debido a los derechos del hombre y del ciudadano, han debido necesariamente hacer conocer la necesidad de combinar la acción de los poderes públicos con los derechos reconocidos, y el Sr. Burgos, desempeñando el ministerio del interior, fue el primero que en 1834 ofreció el Estamento de Próceres presentar un proyecto de ley que contuviese la organización de los Tribunales administrativos. Este pensamiento no se llevó a cabo, y hasta — 1838 el Sr. Silvela, celoso diputado, presentó a las cortes un proyecto de ley que contuviese la organización de los Tribunales administrativos. Al fin el 6 de julio de 1845, se expidió el reglamento del consejo real, y en lo de octubre del mismo año el de los consejos provinciales, que conocen de los negocios contenciosos de la administración según los principios de la ciencia. En 1847 el Sr. Rico y Amat ha dado a luz, bajo el nombre de jurisprudencia administrativa, una colección de las competencias que sobre distintos puntos de administración han sido ya decididas". (4)

En apoyo a lo que expone Don Teodosio Lares, podemos decir que el Derecho administrativo, no surge en el momento en que se descubre en el tiempo la aparición de alguna norma relativa a la administración pública, sino só-

(4) Lares, Teodosio. Op. Cit. pág. 7.

lo cuando la actividad administrativa está regulada por normas jurídicas exteriormente obligatorias y distintas a las que rigen a los particulares. En consecuencia, las normas aisladas de carácter administrativo sólo son presentes de un sistema jurídico.

Inglaterra.- "Se pretende que en los Estados Unidos del Norte e Inglaterra, no se alude con frecuencia al derecho administrativo, como un cuerpo de conocimientos jurídicos autónomos. La administración pública está sometida a la ley, pero la desconfianza del liberalismo hacia el poder administrativo, obligó a no aceptar la idea de un derecho administrativo". (5)

"En parte esta situación ha cambiado y se está operando una reacción favorable hacia esta disciplina. Dice Robson: "Una de ~~las~~ más notables evoluciones de la Constitución británica, durante la última mitad del siglo pasado ha sido el otorgamiento de poderes judiciales a los grandes Departamentos del Estado y de otras entidades y personas extrañas todas al Poder Judicial. Esos tribunales no son sólo ajenos al poder judicial, sino que estan en su mayor parte exentos de su control. En muchas de esas situaciones la ley prohíbe terminantemente al Poder Judicial revisar las decisiones de esas entidades o ejercer sobre ellas superintendencia de ninguna clase. Esa orientación implica la existencia en la Constitución de la Gran Bretaña de un derecho administrativo bien definido; o de una justicia ejecutiva, como se llama algunas veces, y revela la bancarrota en aquel reino de la ley que el profesor Dicey consideraba un elemento esencial del sistema constitucional inglés". (6).

(5) James Hart. Autor citado por Andrés Serra Rajas. Derecho Administrativo. pág. 140

(6) William R. Robson. Autor citado por Andrés Serra. Rojas. Derecho Administrativo. pág. 141.

Es este ejemplo característico de lo que la doctrina que se ocupa de lo contencioso de tipo europeo llama la "justicia retenida" es la misma administración activa la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia el cual se funda en la costumbre.

c).- El Derecho Administrativo en México.

En nuestro país, el gobierno se ocupa fundamentalmente de elaborar las leyes, de satisfacer las necesidades generales de los habitantes y de impartir justicia. Cada una de estas actividades se realiza a través de distintos órganos.

El órgano legislativo es el encargado de crear las leyes. El órgano -- ejecutivo es el responsable de buscar los medios económicos para atender -- las necesidades que, en general, tenga la población y prestarle los servi-- cios que necesite. El órgano judicial tiene la tarea de hacer justicia, a -- través de los tribunales que lo conforman y resuelve los conflictos o pro -- blemas legales que surjan entre los particulares o entre alguno de estos y -- las autoridades públicas.

La actividad de estos órganos se lleva a cabo de acuerdo con lo dis-- puesto por las leyes, sobre todo la constitucional, porque esta ley señala -- de que forma ha de realizarse cada actividad y fija a los funcionarios y em -- pleados públicos la obligación de efectuarla con estricto apego a lo que -- ella disponga y ordene.

"Ahora bien, cuando es el órgano ejecutivo o la administración pública y que es quien lleva adelante sus actividades propias y pone todos sus es -- fuerzos para conseguir los recursos económicos que le permitan satisfacer -- las necesidades de la colectividad, es entonces, cuando las leyes que le -- indican el camino que debe seguir para alcanzar esos fines, forman su base -- legal, su legislación administrativa". (7)

(7) Nava Negrete, Alfonso. El Derecho. pág. 130.

Entre las múltiples tareas que realiza la administración pública, esta la prestación de servicios públicos, y las que despliega para obtener los medios para poder efectuarlas y es cuando provocan el nacimiento de nuevas leyes, reglamentos, decretos, etcétera que van integrando el derecho administrativo.

De tal manera es como se integra el derecho administrativo, y para conocer los antecedentes históricos del mismo, en nuestro país es necesario hacer mención de algunos precedentes de tipo administrativo del período prehispánico y de las instituciones de carácter administrativo dictadas durante la época o período virreinal, hasta el año de 1925 de manera breve.

Período Prehispánico.- Los precedentes históricos de tipo administrativo en esta etapa los encontramos en el pueblo azteca.

Como cualquier estado, este prestó servicios públicos y se allegó de los medios económicos necesarios para poder prestarlos. Por lo especial naturaleza de su sistema monetario, la política hacendaria de los mexicanos tuvo que plantearse recurriendo a la imposición de tributos en especie y en servicios, para hacer frente a los gastos públicos.

"La conservación de las calles debía estar a cargo de las autoridades locales de cada barrio, bajo la vigilancia del Huey Calpixque, funcionario imperial que, como perfecto, les daba las instrucciones. Por lo que cada día se ocupaban mil personas en la limpieza de las vías públicas, barriendo y lavando con tanto esmero que dice un testigo, se podía caminar por ellas-

sin temor por los pies más que por las manos". (8)

"Sahagún hace referencia a una ley que obliga a los municipios a reparar anualmente los caminos después de la temporada de lluvias". (9)

Este servicio era prestado por los habitantes del pueblo, por medio de tandas pero siempre bajo la dirección de una autoridad que daba instrucciones.

Todos los habitantes de Tenochtitlan pagaban impuestos, con excepción de los dignatarios y sacerdotes, los niños, los huérfanos, los indigentes y los esclavos. En el caso de los pueblos sometidos, los impuestos se satisfacían por medio de la entrega de productos ó bienes determinados y por servicios personales. En el caso de los productos, los labradores pagaban con parte de sus cosechas; los gremios de artesanos, con sus manufacturas; los comerciantes con sus mercancías y algunos pueblos con esclavos. Por lo que hace a los servicios, los habitantes, exceptuando a los señalados anteriormente, tenían tandas para el servicio en las obras públicas y en otras labores.

De los tributos recaudados se destinaban considerables sumas al sostenimiento del monarca, sus familiares, su corte, a los gastos militares, a las donaciones, regalos, sacrificios para fines religiosos, regalos de cortesía a mensajeros y huéspedes, al sostenimiento de artesanos, cantores y -

(8) Jacques Soustelle. Autor citado por Diego G. López. Curso de Historia Económica de México. pág. 44.

(9) Sahagún. Autor citado por Diego G. López. Op. Cit. pág. 45.

al pago de los empleados de la administración pública.

Eran también cuantiosos los recursos destinados a la construcción y -- mantenimiento de las obras públicas, tanto las relativas a las calzadas, ca- lles y canales; como los acueductos y edificios públicos como templos, pala- cios, escuelas y mercados.

Se hacía frente en las épocas de sequía o hambre, a través del aprovi- sionamiento de alimentos para la población a cargo del gobierno y se mencio- na que durante la época mala que se padeció en 1452, además de eximir de -- tributos a los habitantes, por 6 años, que fue el tiempo que duraron las ca- lamidades, se repartieron las reservas de maíz que se tenían almacenadas.

Entre las obras públicas que se construyeron durante este período des- tacan por su importancia las siguientes:

Calzadas.-- La condición lacustre de la ciudad de Tenochtitlan, obligó- a los antiguos mexicanos, a construir caminos para comunicarse con tierra -- firme con rapidez y seguridad, por lo que edificaron cuatro grandes calza- das, mismas que servían de diques y cuyo tendido se facilitó, relativamente por la poca profundidad de la laguna. Las Calzadas partían del Templo Mayor o Coatepantli y estaban orientadas hacia los puntos cardinales: la de Tacu- ba, hacia el poniente; la de Tepeyac, hacia el norte; la de Ixtapalapa, al- oriente y la de Coyoacán al Sur.

Acueductos.-- A pesar de la limitada superficie, en la cual estaba asen-

tada, Tenochtitlan y que tenía a la llegada de los españoles, según datos de Cortés, dicha ciudad contaba con más de 60 mil casas, lo que daría un total estimado entre 250 y 300 mil habitantes.

En un principio, los Aztecas, tuvieron que satisfacer sus necesidades de agua utilizando en parte la del lago, que no era propia para beber, puesto que se hallaba mezclada con salitre desprendido del lecho del lago de Texcoco; después deben haberse visto precisados a adquirirla de los pueblos ribereños y por último no quedó otra solución que llevar a la ciudad el agua potable de los manantiales de tierra firme. Correspondió a Motecuhzoma Ilhuicamina, quinto gobernante azteca, emprender la construcción del primer acueducto en la ciudad de Tenochtitlan, el cual conducía al agua desde los manantiales de Chapultepec hasta la entrada de la ciudad. La obra se inició en el año de 1465 y se concluyó en el año 13 tochtli o sea el de 1466.

Edificios de Servicios Público.- Entre estos se construyeron templos, palacios, mercados y escuelas.

Templos.- El tipo arquitectónico que más destaco, entre los mexicanos, fue el religioso, en vista de que los sacerdotes, los que formaban una clase social numerosa, y organizada, tenían una fuerza decisiva en la orientación que seguía el gobierno Azteca. Las construcciones religiosas cumplían, además de la finalidad que les era propia, la de servir como reductos militares; también servían a menudo, de almacén de armamentos y en ellos el ejército hacía la última resistencia para rechazar los ataques a la ciudad.

De todos los templos de Tenochtitlan, el más famoso era el de Huitzilo-pochtli, el cual fue objeto de un proceso de reedificaciones sucesivas, hasta llegar a adquirir la estructura monumental y gigantesca que encontraron los españoles.

Palacios.- Los caciques y señores, a partir de Motecuhzoma Ilhuicamina construyeron magníficos edificios para su residencia personal y de sus servidores. Con certeza sólo se sabe de la existencia de tres palacios, en la época de que los españoles llegaron a México. El primero se conoció con el nombre de las Casas Viejas de Motecuhzoma, el segundo con el nombre de Palacio de Azayactl y el tercero con el nombre de Casas Nuevas.

Mercados.- En Tenochtitlan había varias plazas de mercados, pero la mayor era la de Tlatelolco, siguiéndole en importancia la de Tecoyohualco, en donde está ahora el mercado de San Juan; en el barrio de Ayauhcutitlán está un tianguillo o tianguis pequeño. El enorme mercado de Tlatelolco se hallaba al lado norte de Teocalli y era tan grande que se le comparaba como dos veces el de la ciudad de Salamanca en España.

Escuelas.- Gran preocupación del pueblo azteca fue la educación de sus habitantes. Los jóvenes plebeyos a los 20 Tepuchcallis que se pueden llamar colegios militares a los que concurrían para su preparación, colegios en los que había depósitos de armas y pertrechos, este pueblo por su propia organización era preciso que tubiese un agrupamiento de guerreros, por lo que tanían que reclutar a los mancebos que allí estudiaban el arte de la guerra.

El Calmecac era el colegio destinado a los jóvenes de la nobleza, se encontraban dentro del recinto del Templo Mayor y era una especie de monasterio, pues los sacerdotes maestros tenían allí su residencia.

Es importante, citar los precedentes históricos, administrativos de este pueblo, para poder conocer los antecedentes históricos del derecho administrativo que se siguió en el período virreinal, en el que se toman decisiones que tienen el carácter administrativo y que nos muestran el nacimiento y evolución del mismo en nuestro país.

Período Virreinal.— Fué durante este período, que se dictaron numerosas disposiciones administrativas, de las cuales, deben citarse algunas de las más sobresalientes, y que constituyen el antecedente histórico de la legislación administrativa de aquel período, y que entre ellas destacan las siguientes:

Una de las disposiciones de gran relevancia administrativa fue la que dió origen al ejido "... la ley dictada por Felipe II, el 10. de diciembre de 1573... " (10). En ella se fijan las condiciones que deberían de reunir los sitios en que habrían de formarse los pueblos y reducciones, y en las que tendrían comodidad de aguas, tierras, montes, entradas y salidas y labranzas, y un ejido de una legua de largo, donde los indios podían tener sus ganados, sin que se revolcieran con otros de españoles. Estas tierras se encontraban situadas a las salidas de los pueblos y eran de uso colectivo.

(10) López Rosado, Diego. Op. Cit. pág. 94

Por su importancia interesa establecer en este estudio, y hacer men-
ción de los bienes que concentro masivamente el clero.

El clero empezó a obtener tierras no obstante las disposiciones españo-
la que prohibían su venta a las iglesias y a cualquier institución ecle-
siastica.

Por el procedimiento de imponer sus cuantiosos capitales a rédito con-
la garantía de títulos de propiedad agraria, el clero se convirtió en el --
más poderoso propietario de la Nueva España.

Llegó a tal grado la concentración de la propiedad y de la riqueza en-
manos del clero que los reyes de España pretendieron contener su crecimien-
to. "El 27 de febrero de 1767, mediante la pragmática de Carlos III, se or-
denó la expulsión de los jesuitas de todos los dominios españoles y como --
consecuencia de ello, la expropiación de todas sus propiedades y las perte-
necientes a los hospitales, hospicios, casas de misericordia y obras pías,--
pasaron igualmente a la Corona". (11)

En lo relativo a las prácticas comerciales estas se realizaban por los
comerciantes después de la conquista con oro en polvo o en láminas en forma
de discos, por lo que estas operaciones daban lugar a numerosos fraudes, --
pués el oro se falsificaba agregando cierta cantidad de cobre para falsifi-
car la ley de los metales. Por lo que España envió monedas acuñadas a la --
Nueva España, pero este procedimiento fue lento y muy costoso,"... a tra --

(11) López Rosado, Diego. Op. Cit. pág. 95.

vés de la cédula real de 11 de mayo de 1535, se estableció la Casa de Moneda, que en un principio estuvo en una parte de la casa de Cortés y después se le construyó edificio propio en la actual calle que lleva ese nombre".

(12)

Inicialmente la fabricación de moneda se hizo a expensas de algunos particulares, pero en el año de 1762 se incorporó definitivamente a la Casa de Moneda a la Administración Real y las operaciones corrieron bajo la dirección de oficiales reales y por cuenta del rey.

La Casa de Moneda de México era la más grande del mundo y podía, sin gran esfuerzo, acuñar en un año más de \$30 millones, equivalente al triple de lo que generalmente acuñaban en un mismo lapso las 16 casas de moneda que había en Francia.

En tratándose de servicios públicos en lo que se refiere al correo, antes de que se estableciera este servicio de manera oficial en la Nueva España, la circulación de correspondencia entre la capital y las demás ciudades, se realizaba utilizando transportes que pertenecían a particulares, de enviados especiales o de recados simples. "En el año de 1530, por cédula de Felipe II al virrey Martín Enriquez de Almanza, se dispuso oficialmente el servicio de correos y se designó Correo Mayor a Martín de Olivares. La oficina se instaló en la segunda calle, que desde entonces se llama Correo Mayor. La concesión fue puesta en manos de particulares y sólo hasta el año de 1765 quedó monopolizado el correo en manos del gobierno". (13)

(12) IDEM, pág. 107

(13) López Rosado, Diego, Op. Cit. pág. 114

El gobierno novohispano vigiló los precios y trato de prevenir la escasez de los artículos de primera necesidad, sobre todo del maíz, a través de las instituciones denominadas "alhóndigas y pósitos", que fueron fundados en la ciudad de México, a fines del siglo XVI. La primera normaba los precios de los cereales; el segundo tenía por fin prevenir la escasez y frenar el deseo de especulación. Los hacendados llevaban a la alhóndiga los cereales para venderlos por medio de encomenderos. Cuando los encomenderos subían en exceso los precios, entonces intervenía el pósito, abriendo sus puertas, para imponer un precio bajo y acomodado al consumidor. Nadie podía vender maíz, trigo, harina o cebada, fuera de la alhóndiga. Se sabe que sólo hubo pósitos en la ciudad de México, San Luis Potosí y otros cuatro o cinco lugares más.

Se trataba de medidas de previsión para hacer frente a las condiciones que alteran la vida económica de aquella época; son normas preventivas para colocar al gobierno novohispano en la posibilidad de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de población del país en ese período. Son normas que por sus propósitos del más alto interés público, deben tomarse en cuenta y buscar su permanencia en la actualidad.

Período independiente 1821 a 1880.-- Entre las diferentes medidas tomadas en este período destacan por su importancia las siguientes:

"La ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas, de 25 de junio de 1856, llamada también Ley Lerdo..." (14)

(14) López Risado, Diego, Op. Cit. pag. 178.

En ella se ordenaba que todas las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarían en propiedad a los que las tuvieran arrendadas, por el valor que correspondía a la renta que en la fecha pagaban.

Desde entonces ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera -- que hubiera sido su carácter, denominación u objeto, tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administración bienes raíces, sólo se exceptuaban de la enajenación, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones.

Con el objeto de dar movilidad a los capitales, se fijó que todas las sumas que en lo sucesivo ingresaran a las arcas de las corporaciones por -- rendición de capitales, nuevas donaciones u otro título, podrían imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas -- agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí, ni administrar ninguna propiedad raíz.

Los dos objetivos básicos de esta ley, fueron la movilización de la propiedad raíz y, como medida fiscal, normalizar los impuestos.

Otra muy importante fue la ley de Nacionalización de los Bienes del -- Clero Secular y Regular dictada por Benito Juárez en Veracruz el 12 de julio de 1859.

La aplicación de esta ley, fue tajante y resuelta, y sus efectos, fue-

ron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raíz, en nada modificaron lo establecido por las leyes de desamortización; todo se redujo a que el gobierno sustituyera el clero en los derechos sobre las fincas desamortizadas y los capitales impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del Estado.

Por lo que hace a los servicios públicos y en lo relativo a telégrafos, por la importancia del mismo, el gobierno mexicano expidió una Ley General, y un Reglamento sobre esta materia el 10 de noviembre de 1865 y en ellas se sancionó el principio de que constituía un monopolio del Estado, a pesar de lo cual podrían acordarse concesiones a particulares para líneas determinadas.

Período Independiente 1881 a 1910.- Durante este período numerosas fueron las disposiciones para proteger la industria nacional en esta etapa y de ellas sobresalen: la ley del 30 de mayo de 1893, que autoriza al gobierno, durante 5 años, para el otorgamiento de franquicias, exenciones y concesiones a toda empresa que invirtiera sus capitales en industrias nuevas en el país, por el término de 10 años, imponiendo como condición que su capital fuera de un mínimo de \$ 250 mil.

Por lo que se refiere a los caminos carreteros y que se comprende como servicio público, el Estado tomó medidas al respecto y en lo relativo a su construcción y reparación, en el año de 1895 se aprobó la ley mediante la cual se dejó a los Estados de la República la reparación y conservación de los caminos situados dentro de los límites de su territorio.

Porque en un principio la reparación y construcción se atendía directamente por el Departamento de Comunicaciones, si éstos eran vías generales, y proporcionaba subsidios a los gobiernos de los Estados, si eran vecinales.

Período Independiente 1911 a 1925.- En el año de 1914 el presidente Carranza incautó las líneas férreas por decreto expedido el 4 de diciembre del mismo año.

Esta incautación se vió frenada en sus posibilidades de buen éxito, debido a la deuda ferroviaria, ya que se habían acumulado intereses y dividendos sin pagar. Por ello y para lograr un ajuste, se celebró un convenio en 1922, llamado de la Huerta-Lamont y otro, en 1925, entre Alberto J. Pani y Lamont. Ninguno de los dos tuvo aplicación y en 1926 los ferrocarriles volvieron a sus antiguos propietarios y fue hasta el año de 1937 cuando el presidente Lázaro Cárdenas logró la nacionalización de las empresas.

Con motivo de la promulgación de la Constitución de 1917, la acuñación de moneda pasó a formar parte de un monopolio Estatal así como la emisión de billetes, por medio de un sólo banco que controlaría el Estado, conforme se previno en el artículo 28 Constitucional.

Una vez que de manera breve se ha citado lo que constituye el antecedente histórico del derecho administrativo en México, hay que hacer notar que entre nosotros se ha cultivado muy poco la ciencia del derecho administrativo, como consecuencia lógica, se resiente tal cuestión en nuestra administración, porque las instituciones administrativas, en las que delega fa-

cultades el ejecutivo, cada una de ellas expide sus reglamentos, etc. En ca da estapa presidencial y sobre su ramo según sean sus necesidades, pero lo fundamental es, que no se legisla sobre una ley administrativa eficaz.

d).- Concepto de Derecho Administrativo.

Existen muy numerosas definiciones del Derecho Administrativo, y ello se debe a los distintos criterios que adoptan los autores contemplando muy diversos aspectos del mismo. Sin embargo, todas las opiniones convergen para llegar al Concepto de Derecho Administrativo. No se trata de opiniones divergentes, sino de criterios que parten de diferentes puntos de observación, como si al pretender fotografiar un objeto, lo hiciéramos desde varios ángulos distintos, dando la impresión de que las fotos obtenidas se referían a cosas diferentes; pero en esencia el objeto no cambia, sino será únicamente el punto de vista del observador.

Los principales criterios para formarnos un concepto del Derecho Administrativo, son: Legalista, Jurídico, Doctrinal, Formal, de Servicios Públicos, Negativo y De Finalidad.

a).- Criterio Legalista.

"En sus orígenes fue concebido como mera legislación administrativa. - Batbie deforma de tal suerte el método exegético que define el Derecho Administrativo como la reunión de leyes positivas según las cuales debe moverse la acción administrativa. Para este criterio, el conjunto de leyes administrativas es lo que constituye el estudio del Derecho Administrativo. Utiliza el término leyes administrativas, cuando lo que se trata de saber es: - que es lo administrativo, para darle esa calificación a las normas que tengan esa naturaleza. Además, reduce el estudio del Derecho Administrativo al ordenamiento positivo y no considera la existencia y principios fundamentales y su sistematización." (15)

(15) Olivera Toro, Jorge Manual de Derecho Administrativo. Pág. 25.

b).- Criterio Jurídico.

Algunos autores sostienen que el Derecho Administrativo estudia las relaciones de Derecho entre la Administración y los administrados. "Laferriere, Mayer, etc., lo consideran como disciplina jurídica que tiene por objeto el estudio de las relaciones entre el Estado y sus súbditos, si bien admiten que no todas las normas que regulan esas relaciones son de Derecho Administrativo." (16)

Evidentemente, este criterio resulta incompleto porque excluye las relaciones entre el Estado y los propios órganos que lo integran, mismo que son fundamentales en la organización de la Administración Pública. Por otra parte, la función Jurisdiccional comprende también relaciones entre el Estado y los particulares, y éstas no tienen naturaleza administrativa.

c).- Criterio Doctrinal.

"Otro criterio sustentan la idea de que el Derecho Administrativo es el Derecho regulador de la actividad total del Estado". (17)

Este criterio nos dice, todo lo que debe de hacer el Estado es Administrar; pero en la práctica y por mandato Constitucional, el Estado además de atender la Administración Pública, tiene otras actividades, como son la Política, la Prestación de Servicios Públicos, y el Ejercicio de sus Facultades Discrecionales.

Por lo mismo, aún admitiendo que la función administrativa, entendida-

(16) Laferriere, Mayer. Autores citados por Olivera Toro. Op. Cit. pag.26.

(17) Olivera Toro, Jorge. Op. cit. pag. 27.

como ejercicio de la actividad de administrar es importantísima y fundamental dentro del Derecho Administrativo, tampoco abarca en su totalidad su -- contenido y por lo mismo, también resulta incompleto este criterio.

d).-- Criterio Formal.

Este criterio indentifica al Derecho Administrativo como la actividad -- que realiza el Poder Ejecutivo. "Wedel dice: El Derecho Administrativo es -- el derecho del poder público ejercido por el poder ejecutivo". (18)

"Santamaría de Paredes lo define como el Derecho referente a la organi -- zación, funciones y procedimientos del poder Ejecutivo". (19)

Estas definiciones se critican porque simplemente adpotan un criterio -- formal y no precisan la naturaleza ni el contenido de las normas de tales -- organización y funcionamiento, además que se omiten los casos de excepción -- previstos en la Constitución, en los que los Poderes Legislativo y Judicial -- también pueden realizar la Actividad Administrativa.

e).-- Criterio de Servicio Público.

Corresponde fundamentalmente a la Doctrina Francesa, que inspirada en -- las ideas de la Revolución Francesa, sostiene que la principal actividad -- del Estado es prestar Servicios Públicos.

"Para León Duguit el derecho administrativo es el conjunto de reglas --

(18) Vedel. Autor citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 137

(19) Santamaría de Paredes. Autor Citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pág. 26

que determinan la organización de los servicios públicos". (20)

Este autor al establecer la identidad entre el Servicio Público y las actividades del Estado, señala que este es el objeto y fin de la Administración pública; pero dicha opinión no es aplicable al Derecho Administrativo Mexicano, porque el Estado tienen otras atribuciones que debe desempeñar, y a contrario sensu también existen servicios públicos prestados por particulares, mediante el otorgamiento de concesiones de servicio público, que prevén las Leyes de la materia.

f).- Criterio Negativo.

El Criterio Negativo pretende definir al Derecho Administrativo, diciéndonos que la administración no es legislación de este modo tendría que definirse por el conjunto de normas residuales que no sean las que correspondan a la legislación o a la jurisdicción. Concretamente Adolfo Merkl, afirma que: "La administración es aquella actividad del Estado que no es Legislación ni Justicia". (21)

Para la distinción se apoya en la jerarquía jurídica. La legislación emana de la Constitución. La ejecución emana de la legislación y se divide en administración y jurisdicción; en la primera, los órganos son dependientes y subordinados, en la segunda son iguales e independientes.

(20) León Dugit. Autor Citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit. pág. 136

(21) Merkl. Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. pág. 13

"Este criterio no nos indica el Concepto de Derecho Administrativo, únicamente la distinción normativa de la administración". (22)

g).- Criterio que atiende a la Finalidad.

Señala que el Derecho Administrativo es la actividad total del Estado para desarrollar sus fines, se estima que la Administración es la actividad dirigida a promover los intereses del Estado y los del Pueblo; pero aún cuando comprende una importantísima parte de la Actividad Administrativa, resulta omiso este criterio en lo que se refiere a los intereses políticos del Estado. Aquí destaca la opinión del maestro Fernando Garrido Falla, quien define al Derecho Administrativo, "como aquella parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la Administración directa o indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado". (23)

En resumen, no podemos eliminar alguno de los criterios mencionados, porque todos ellos resultan parcialmente válidos y adecuados a nuestra disciplina jurídica; y si bien es cierto, que vistos aisladamente resultan incompletos, también lo es que en conjunto se complementan entre sí, para que podamos entender en toda su extensión el contenido del Derecho Administrativo.

Definición que acepto.- El maestro Gabino Fraga afirma que el concepto de Derecho Administrativo debe incluir por una parte: "... el régimen de or

(22) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit. pag. 27

(23) Fernando Garrido Falla. Autor citado por Jorge Olivera Toro. Op. Cit. pag. 30.

ganización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprende - las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de Función Administrativa..." (24), quedando así comprendidos el punto de - vista formal y el punto de vista material de la Función Administrativa.

Basándonos en el maestro Gabino Fraga, el Derecho Administrativo com- prende las siguientes materias:

a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de rea- lizar la Función Administrativa.

b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración Públi- ca necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su ac- tuación.

c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar - bajo la forma de Función Administrativa.

d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.

En resumen, Gabino Fraga define el Derecho Administrativo diciendo que: "Es la Rama del Derecho Público, que regula la actividad del Estado que se- realiza en forma de Función Administrativa." (25)

(24) Fraga, Gabino. Op. Cit. pags. 92 y 93

(25) IDEM, pag. 13.

Esta definición es la que acepto, porque reúne las características de ser breve y completa, enunciando además de la actividad del Estado señalada en la Ley, también las formas de ejercicio de esta actividad, ésto es, las funciones del Estado a las cuales se refieren muy poco las autoridades.

Elementos que derivan de esta Definición.— Los elementos que se desprenden de esta definición son: La Actividad del Estado, Funciones del Estado y Régimen a que se encuentra sujeto el Estado.

1.— La actividad del Estado, es todo lo que el Estado hace o tiene que hacer para atender sus propios fines, como son, su sostenimiento y protección de su existencia, el cuidado de sus bienes, la conservación del Orden Material y Jurídico y la promoción de todo lo que tienda al bien Público.

El conjunto de actividades integran las Atribuciones del Estado, y éstas son las facultades de que está investido para poder realizar sus fines.

Es importante destacar que las Atribuciones de cada Órgano del Estado, señaladas en la Ley, constituyen un límite que evita la arbitrariedad y el abuso del poder, puesto que ningún órgano del Poder Público, bajo argumento o pretexto alguno, podrá rebasar las atribuciones que específicamente le han sido señaladas en la Ley de la materia.

2.— Es tanto que el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado, ésto es, lo que el Estado debe hacer, el concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado.

Las funciones constituyen la forma de ejercicio de la actividad del Estado, son dinámicas, y debemos entenderlas como la acción permanente del Estado para desempeñar sus actividades.

3.- El tercer elemento de la definición, es el Régimen de la Actividad del Estado. El Derecho Administrativo queda comprendido como Derecho Público, en atención a que los intereses del Estado corresponden a toda la colectividad y en consecuencia toda Atribución que ejercite la Administración Pública, y por lo mismo nada de lo que el Estado haga puede resultar ajeno para el pueblo.

CAPITULO II .

EL ACTO ADMINISTRATIVO .

- a).- Concepto.
- b).- Evolución Histórica.
- c).- Elementos.

CAPITULO II

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

a).- Concepto.

Para llegar a establecer el concepto de Derecho Administrativo en este estudio es necesario primeramente hacer la distinción del punto de vista material y formal de la misma.

Será acto administrativo en sentido material toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sea administrativo, legislativo o judicial con sustancia o con contenido administrativo.

En sentido formal se tiene que tomar en consideración la naturaleza del órgano del que emana el acto. El acto administrativo en sentido formal es el que dicta un agente administrativo en cumplimiento de sus funciones.

Es pertinente distinguir dentro del acto administrativo en sentido formal, el acto de la administración y el acto administrativo propiamente dicho. Por esta razón todo acto que emane de un órgano de la administración y tenga carácter general o abstracto no será acto administrativo sino de la administración, de la misma manera aquellos que producen efectos entre los órganos de un persona jurídica pública, cabe decir la actividad interna de la administración.

Una vez distinguido el acto de administración del acto administrativo-

podemos obtener la definición del mismo y para esto recojo la del maestro - Manuel María Diez, que dice: "... el acto administrativo puro es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración-activa en ejercicio de la potestad administrativa". (26)

Analizarse en el presente trabajo de manera breve el concepto del maestro Manuel María Diez.

Declarar el pensamiento quiere decir traducirlo en signo perceptibles-para los sentidos de los demás, los que podrán en si propiamente interpretarlo. A través de las declaraciones se hace posible la intercomunicación-entre las personas y, por ende, la vida social.

La declaración es necesaria para que el acto psíquico pueda ser considerado por el derecho y produzca efectos jurídicos. Por lo demás, la necesidad que el acto administrativo se concrete en una declaración, impide que pueda considerarse como tal una actividad puramente técnica o material. La declaración exterioriza el proceso volitivo del sujeto de producir en el mundo externo un determinado efecto.

Se habla de declaración y no de manifestación de voluntad porque la declaración siempre es formal y precede a la ejecución del acto. En cambio la manifestación no es formal y resulta de la ejecución que se da al acto.

La declaración debe ser concreta, vale decir especial, produciendo un-

(26) María Diez, Manuel. El acto Administrativo. pags. 108 y 109.

orden jurídico para un caso individual.

La declaración de voluntad debe ser concreta, especial; quedan por esta razón excluidos aquellos actos generales que no tiene por esa misma razón una finalidad administrativa. Así los reglamentos que si bien son fuente de derecho objetivo, no pueden ser considerados como actos jurídicos de la administración pública capaces de producir el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica.

El reglamento es abstracto, contiene proposiciones jurídicas que están destinadas a una validez temporal ilimitada; el acto administrativo se refiere a una situación de hecho o de derecho concreta y singular.

La declaración de voluntad debe emanar de un órgano de la administración activa, o sea del Estado. No serán actos administrativos los actos de gobierno emanados en ejercicio de la potestad política del poder ejecutivo. Quedan excluidos del campo de los actos administrativos, aquellos que resultan de la actividad privada de la administración.

El órgano administrativo debe obrar en ejercicio de una potestad administrativa. Por ello el acto debe producir efectos jurídicos por ser tal efecto propio del ejercicio de toda potestad. Por lo demás, como que la potestad administrativa es pública, su ejercicio da lugar únicamente a actos de derecho público. Se excluyen también los actos que, emanados de la administración pública, lo sean en ejercicio de su potestad legislativa o jurisdiccional, como los reglamentos, eventualmente los decretos-leyes y los ac-

tos con contenido jurisdiccional.

Es necesario también hacer la distinción del acto administrativo y el acto civil, esta puede hacerse desde varios puntos de vista.

Una de sus diferencias radica en la causa del acto. En el acto civil la causa tiene un fin económico, de incremento patrimonial; en los administrativos la causa se funda en fines políticos, sociales, de interés público en general.

El acto jurídico privado está regido por el principio de la autonomía de la voluntad, de acuerdo con el cual la persona puede formar libremente su voluntad sobre toda relación jurídica que no contraríe la ley. El acto administrativo por el contrario debe estar siempre basado en la ley y la autoridad administrativa no puede querer sino lo que la ley le permita y en la medida que ella lo permita.

El conflicto entre el acto y la ley no tiene las mismas consecuencias en derecho privado que en derecho administrativo. Si un acto privado es contrario a la ley, él es, en principio incapaz de producir las consecuencias jurídicas que buscaba, pero si el acto administrativo es contrario a la ley, tiene sin embargo la fuerza de producir los efectos queridos, vale decir, - que es aplicable hasta el momento en que la autoridad jurisdiccional lo anula. Ello porque el acto administrativo es ejecutivo y tiene una presunción de legitimidad.

Otra diferencia es la relativa a la ejecución. El particular no puede proceder a la ejecución de su acto, salvo en el caso de estar munido del título necesario, es decir que un órgano jurisdiccional haya reconocido su derecho; por el contrario el acto administrativo desde que nace tiene fuerza ejecutoria, la que da a la administración la facultad de proceder por acción directa, este privilegio de la administración esta justificado por el hecho de que ella posee el poder público, que le da la posibilidad de realizar -- sus decisiones en el mundo material, recurriendo, si fuera necesario, a la fuerza.

b).- Evolución Histórica.

La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa. El primer texto legislativo francés que contiene una expresión próxima a la actual, es el del 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie. A partir de ese entonces la expresión acto administrativo se incorpora a la literatura francesa, y es utilizada especialmente cuando se trata de determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia escapa a la autoridad judicial.

El Directorio por la ley de 2 Gremial del año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de la administración debían entenderse todas las operaciones que se realizan por orden del gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público.

En los repertorios franceses editados antes de la revolución no se encuentra la expresión acto administrativo. El repertorio Denisart en 1771 y el de Guyot en 1784 dan a la palabra acto un significado limitado al derecho civil y procesal. Recién en el repertorio de Merlin, que editó en 1812 la cuarta edición del de Guyot, aparece la voz acto administrativo, que definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones. En un principio se tenía del acto administrativo un concepto vago y genérico, idéntico al de la actividad administrativa en sentido subjetivo y formal. Otra interpretación más restrictiva sería la que comprende solamente—

los reglamentos, las instalaciones, las decisiones y los contratos administrativos, vale decir todos los actos que forman objeto de lo contencioso administrativo.

Antes de conocerse la expresión acto administrativo, estos actos se -- llamaban actos del Rey, de la Corona o acto del fisco según los distintos -- lugares.

"Stassinopulos enseña que la sumisión del ejecutivo a la ley se realiza con el advenimiento del Estado de Derecho. Desde entonces la acción objetiva tomó por primera vez el nombre de acto administrativo y adquiere un interés jurídico especial, convirtiéndose en el objeto de una nueva rama del derecho público: el derecho administrativo". (27)

"Señala Forsthoff que desde la segunda mitad del siglo pasado se comprende bajo el concepto de acto administrativo las acciones de la más varia índole, realizadas por la administración que caen bajo doctrinas y principios por los que se rige el obrar de la misma. El acto administrativo tiene su origen primordialmente en la ciencia la jurisprudencia de los tribunales no evita del todo esta expresión pero se usa muy raramente en el lenguaje de las leyes en las cuales el obrar administrativo es designado en cada caso de modo general como decreto, orden, resolución, etc. o con arreglo de su contenido como permiso, concesión, etcétera". (28)

(27) Stassinopulos. Autor citado por Manuel María Díez. El acto administrati
vo. pag. 102

(28) Forsthoff. Autor citado por Manuel María Díez. Op. Cit. pag. 102.

Por consiguiente el acto administrativo es un concepto empírico, fundado en la experiencia, no un concepto apriorístico que pudiera inferirse en consideraciones abstractas. Cumple una función heurística y metodológica y en su expresión concreta se haya determinada por el fin que deba cumplir en el marco del sistema jurídico administrativo.

c).- Elementos

En el campo del Derecho Administrativo se ha pretendido establecer y fijar los elementos del acto administrativo y en esta materia no a existido un acuerdo por parte de la doctrina. Por su parte el tratadista Jorge Olivero Toro clasifica los elementos del acto administrativo en dos grupos: "Elementos de forma y elementos de fondo. En los primeros se incluye sujeto y forma y en los segundos voluntad, objeto, motivo, fin o finalidades y oportunidad o mérito". (29)

Entonces para este autor los elementos del acto administrativo son los siguientes:

- 1.- Sujeto.
- 2.- Voluntad.
- 3.- Objeto.
- 4.- Motivo.
- 5.- Finalidad.
- 6.- Forma y
- 7.- Oportunidad y Mérito.

(29) Olivero Toro, Jorge. Op. Cit. pag. 151.

Otra opinión es la del maestro Andrés Serra Rojas que clasifica los elementos del acto administrativo en subjetivos, objetivos y formales.

Dentro del elemento subjetivo encuadra el sujeto u órgano de la administración competente que produce el acto administrativo.

Comprende dentro del elemento objetivo, el objeto, el motivo y el fin, y por último los elementos formales, que como una expresión externa del acto administrativo se integran por una declaración de voluntad y la notificación.

Los elementos del acto administrativo perfecto como dice el tratadista Manuel María Díez y los que aceptó válidos en este estudio"... son los que se refieren a la legalidad y al mérito. El concepto de legalidad de un acto es más extenso que el de legitimidad porque se integra con esta y el mérito. De allí que un acto administrativo es legal cuando cumple las condiciones de legitimidad y de mérito." (30)

Las condiciones de legitimidad del acto administrativo son: un órgano-competente, la declaración de voluntad, el objeto y la forma.

Como consecuencia el tratadista citado sostiene que los elementos del acto administrativo son:

(30) María Díez, Manuel. Op. Cit. pag. 159.

- 1.- La legitimidad.
- 2.- El mérito.
- 3.- Un órgano competente.
- 4.- La declaración de voluntad.
- 5.- El objeto.
- 6.- La forma.

Órgano Competente.— Comenzaremos a hablar del órgano competente, porque un acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un órgano administrativo dentro de sus atribuciones, de su competencia. La competencia es la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto. El órgano que no tenga esa atribución normativamente establecida no puede realizar el acto administrativo; tampoco puede realizarlo más allá del límite cuantitativo que establece la norma.

La competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; por ello no se puede ejercer una función sino con la competencia que fije una norma de derecho objetivo. Por lo demás la competencia se establece siempre en el interés público y como tal es improrrogable. Todo ejercicio de poder público presupone siempre un interés colectivo a satisfacer que priva sobre el interés privado y por ello la competencia es inderogable. La competencia corresponde al órgano y no a la persona que es titular de la función. Por ello los funcionarios no pueden intercambiarse recíprocamente parte de la competencia que ejercen porque no les corresponde.

La extraordinaria complejidad de la función administrativa obliga, por

aplicación de los principios de la división del trabajo, a su distribución entre los distintos órganos competentes, distinguiéndose así las funciones administrativas, una de otras, por la competencia.

Si el acto no emana de una persona jurídica pública por medio de un órgano competente, no existe acto administrativo. En general las personas jurídicas privadas ni los particulares pueden realizar actos administrativos.

El concepto de competencia es unívoco, pero puede considerarse desde el punto de vista objetivo, funcional y territorial, vale decir, el criterio objetivo, funcional y territorial.

En cuanto a la competencia, de acuerdo con el criterio objetivo o por materia, se determina considerando que cada órgano tiene fijado por el derecho objetivo, una serie de funciones a desarrollar y, como lógica consecuencia, las correspondientes facultades que hagan posible su actuación.

La función específica, la finalidad concreta que forma el contenido de la actividad de cada órgano, constituye la competencia por materia.

Tiene entonces cada órgano su competencia limitada al cumplimiento de determinados fines del Estado. Por esta razón el órgano no podrá realizar actos que excedan de la esfera de competencia que le asigne la ley.

En cuanto a la competencia funcional o por grado que también se llama vertical, se vincula con la jerarquía, la función pública no se ordena toda

en un mismo plano, sino en gradas, constituyendo una pirámide jurídica en cuyo vértice ideal ésta el órgano superior de cada una de las ramas de la administración. En este ordenamiento de las funciones por gradas, los órganos inferiores no pueden ocuparse de materias reservadas a los superiores y viceversa. De allí la competencia por grado. Como que la organización jerárquica implica que el inferior está subordinado al superior jerárquico, éste lo vigila y dirige.

Por lo que hace a la competencia por razón de territorio se vincula con el principio de circunstancia administrativa. El Estado por la extensión y complejidad de las funciones que debe realizar se encuentra en la necesidad de dividir su actividad entre órganos situados en las diversas partes del territorio, cada uno de los cuales tiene un campo de acción limitado localmente. Esta competencia es llamada también horizontal por algunos autores. La competencia en este supuesto, no se determina con un criterio intrínseco, por materia o grado, sino según un criterio extrínseco en relación a la extensión territorial. El territorio es un límite de hecho a la actividad que por razón de materia o grado es atribuida al órgano.

Declaración de Voluntad.- Todo acto administrativo consiste en una conducta voluntaria de cierto órgano de la administración.

"Tretin distingue tres momentos en el proceso volitivo del órgano administrativo, ellos son la determinación, la declaración y la ejecución".-

(31)

(31) Tretin. Autor citado por Manuel María Díez. Op. Cit. pág. 196.

En el primer estadio del proceso volitivo es la determinación. En conocimiento de la necesidad a satisfacer y de los medios idóneos para realizarla, se llega a determinar la conducta a seguir. Con la determinación se completa el proceso psicológico de la voluntad, pero con ella no viene satisfecha la necesidad que se consideró al tomarla. Es necesario que esa determinación se exteriorice y, por ello, el segundo estadio, la declaración. Para que la voluntad determinada sea perceptible en el mundo exterior es necesario que se declare. La declaración que, para algunos autores, es un simple medio de exteriorización o de reconocimiento de la voluntad y, para otros, un elemento constitutivo, es, sin dunda, un indicio de que existe una determinación interna. Si se considera la voluntad en relación al fin que ha dado lugar a su formación, es necesario admitir un tercer momento en el proceso volitivo tendiente a la satisfacción de la necesidad con la que se identifica el fin. Es por ello necesaria la ejecución, que algunos autores consideran como un elemento de la voluntad y otros como una consencuencia de la misma.

Es un proceso humano para una declaración en ejercicio de la función administrativa y en sus tres fases debe estar limpia de todo vicio de la voluntad.

En nuestro derecho, la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 10 fracción V concede facultad al Ejecutivo Federal para anular administrativamente los acuerdos, permisos, concesiones o autorizaciones dictadas o otorgadas por error, dolo o violencia.

En este estudio mencionaré la causa en el acto administrativo, que es

el objeto último y final que el procedimiento se propone realizar.

La causa no es un elemento autónomo del acto administrativo sin un requisito de la declaración de voluntad, un modo particular de expresión de la misma. El acto administrativo es de naturaleza unilateral y la causa es el interés público que el legislador ha previsto y tutela. En general la causa en sentido jurídico es el último motivo que precede a la manifestación de voluntad, el fin práctico que persigue el acto. Es el fin que constituye la razón de ser del negocio jurídico, que la ley reconoce y regula asegurando sus efectos.

La regla de acción en materia de derecho público es la realización del interés general. Por ello debe ser abandonado el principio del derecho privado del libre poder de creación de la voluntad. Ahora bien, la obligación del agente administrativo de orientar su acción al cumplimiento de un fin, el de la satisfacción de un interés general o interés público, se traduce en una obligación negativa, la de no perseguir el interés privado o personal. Además, el agente está especializado para el cumplimiento de un fin particular, precisado y definido en su competencia.

Por ello la directiva del interés público se define en ese fin especial y específico que el agente tiene que observar para que sus actos puedan considerarse válidos. De allí que entonces esta directiva de interés público que actúa como principio de actividad en derecho administrativo, se fragmenta en reglas jurídicas más precisas, ya que es peligroso abandonar al agente a su propia iniciativa, sobre todo si se considera que tiene en

sus manos un instrumento de dirección tan vago como es la satisfacción del interés general. Es necesario, en consecuencia determinar el fin de la actividad del agente, es decir, el fin por el que le ha conferido una cierta — competencia, una cierta cantidad de atribuciones.

La causa que nosotros consideramos es el fin que debe satisfacer el agente y ese fin puede surgir del texto de la ley, aunque ello no es corriente. En este supuesto será necesario recurrir a otros elementos como los trabajos preparatorios de la ley y demás circunstancias que se tuvieron en consideración cuando la ley fue votada.

Se ha sostenido que la causa es la valoración del interés público que hace el órgano administrativo. La administración pública al perseguir el interés público no hace sino interpretarlo y valorizarlo desde el punto de vista de la legitimidad y conveniencia, sea que el interés haya o no haya sido previsto y considerado por el derecho objetivo. Si falta la valoración, la apreciación por parte del agente, del interés público, el negocio jurídico carece de causa jurídica.

La causa, motivo práctico de la voluntad, fin que ésta se propone al dar vida al acto jurídico, puede dividirse en causa jurídica y causa natural. La causa jurídica, llamada también inmediata, es el fin al que tienden todos los actos de una determinada categoría. Es objetiva y varía de una categoría a otra. La causa natural, llamada también remota o motivo, es el fin particular que el agente se propone al dictar el acto. Tiene carácter subjetivo y varía de un acto a otro de la misma categoría. En la concesión-

la causa jurídica tiene por efecto ampliar la esfera jurídica del concesionario; en la orden de policía, limitar la libertad del sujeto a que se refiera. La causa remota o motivo es variable. Así la concesión de servicios públicos puede ser otorgada en mérito a las dificultades que ofrece la gestión directa o porque los medios de que disponen los particulares resultan técnicamente más perfectos. En el derecho público los motivos deben responder al interés general y al fin particular que se trata de obtener con el acto.

El objeto.- Es el resultado práctico que el órgano se propone conseguir a través de su acción voluntaria.

En el supuesto de competencia reglada, el objeto está determinado por la norma; en los casos de competencia discrecional el objeto debe encuadrarse en los límites legales de libertad de apreciación que la norma jurídica concede a la administración.

El contenido del acto administrativo debe ser posible y lícito. Para algunos autores debe también ser cierto.

En cuanto al requisito de la posibilidad, se dice que no pueden existir actos que sean física o jurídicamente imposibles. La prestación es físicamente imposible cuando no es posible in rerum natura. Es jurídicamente imposible cuando está prohibida por la ley. De allí que un acto sea jurídicamente posible para el Estado, cuando el ordenamiento jurídico le atribuye la facultad de cumplirlo por medio de uno de sus órganos en el ejercicio de

sus funciones administrativas en sentido material.

El acto tiene un contenido imposible si no existe posibilidad de cumplirlo en el hecho o en derecho. No debe confundirse imposibilidad con existencia.

Por lo que se refiere a la licitud, como que la actividad administrativa debe desarrollarse subordinada a la ley, el contenido no debe estar prohibido por ésta y no debe ser contrario al orden público ni a las buenas costumbres.

El objeto del acto administrativo para ser lícito debe respetar todas las garantías y derechos establecidos a favor de las personas. No debe lesionar los derechos adquiridos. Por lo demás, como el acto se dicta para crear la situación jurídica establecida por la ley o norma general de la administración, el objeto está estatuido en forma expresa o tácita por la norma jurídica.

La forma.— Es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. Mediante la forma, el momento psicológico y subjetivo se convierte en físico y objetivo.

Es evidente que la voluntad del Estado para que pueda producir efectos jurídicos debe ser declarada, y que esta declaración, que puede ser expresa o tácita, debe tener una cierta forma exterior. La declaración es expresa cuando se realiza con medios que normalmente expresan el contenido. Esta de

claración puede o no ser formal. Es formal cuando el derecho impone una forma como necesaria para que sea válida la manifestación de voluntad, vale decir como elemento esencial del acto. La falta de forma fijada por la ley, trae aparejada la inexistencia del acto, sean los actos formales o solemnes. Si hubiera vicio en la forma, el acto puede invalidarse.

Para los actos administrativos, se impone, en general, la forma escrita. La forma escrita que es expresa, puede estar impuesta por la ley o resultar de las normas que regulan la formación o la eficacia del acto que se quiere realizar.

La exigencia formal del acto viene establecida, en ocasiones, por la ley; en otras, por circunstancias de diversa índole, como la naturaleza del acto, la trascendencia del mismo, etc. Si el acto surge una obligación, sea para el particular o para la administración, el acto debe ser formal. Si el acto emana de un cuerpo colegiado deben observarse las prescripciones requeridas para los mismos. Cuando el acto acarree la modificación de los derechos de un tercero debe ser formal. La forma escrita puede exigir documento público o una simple notificación administrativa.

La motivación del acto administrativo, considerada como forma especial, requiere forma escrita.

La mención de los motivos del acto es un índice de su legalidad. La motivación del acto es la mención de las circunstancias o de las consideraciones que justifican el contenido del acto.

La motivación se refiere tanto a los hechos como a las consideraciones que sirven de fundamento al acto. Cuando la motivación se relaciona con la legalidad del acto ella puede contener: 1) un desenvolvimiento del sentido de la ley, de acuerdo con la interpretación dada por el autor del acto; 2) una afirmación de la constatación de los hechos que constituyen la condición para que la aplicación de la ley haya tenido lugar; 3) una afirmación de que estos hechos han sido sometidos a una calificación jurídica apropiada.

El acto administrativo debe ser motivado, debe contener los elementos de hecho y de derecho en virtud de los cuales la autoridad administrativa lo dictó, la motivación es obligatoria, su falta, insuficiencia o su carácter contradictorio es una causa de invalidez.

El acto administrativo debe ser necesariamente fundado por ser la única manera de acreditar el cumplimiento de las obligaciones legales que fijan el límite de competencia de los funcionarios y de las formas que deben guardar para evitar la arbitrariedad.

El mérito.— En el campo del derecho privado el problema del mérito carece de importancia. Cada persona actúa como cree más conveniente a sus propios intereses y si lo hace dentro de los límites del derecho, no se podrá objetar la conveniencia de sus actos.

Por mérito del acto se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de fines genéricos y específicos que con la

emanación del acto se pretende obtener.

El vicio del mérito implica la inoportunidad o inconveniencia del acto derivada de la apreciación errónea de los hechos en relación a los fines -- que la ley se propone. En estos supuestos el acto no resulta idóneo para el cumplimiento de los fines perseguidos por el legislador, sin que pueda considerarse que es contrario a éstos. El vicio de mérito es, en suma, un vicio de oportunidad del acto administrativo.

La actividad administrativa debe conformarse no solamente a los principios de legalidad sino que, en oportunidades, debe observar ciertas reglas técnicas.

Se ha sostenido que el mérito es un elemento del acto administrativo -- distinto de la legitimidad y cuyo aspecto jurídicamente típico es el de que no puede controlarse.

La doctrina sobre el mérito se perfecciona y se transforma por la introducción de un elemento positivo, el poder discrecional. En los supuestos que haya manifestación del poder discrecional, cuando la administración se determina y actúa sobre la base de apreciaciones subjetivas y valoraciones contingentes del interés público, la actividad administrativa resulta incontrolable por lo que habrá de considerarse como la zona del mérito. El poder del juez no se detiene frente a la incontrolabilidad genérica sino con relación al ejercicio de una actividad discrecional.

El mérito no aparece como una posición propia al lado de los elementos

senciales, sino que surge en conexión con el motivo y el objeto; es un aspecto de ellos. Es en suma, el contenido discrecional del acto.

De la actividad discrecional procede la facultad de actuar y el campo en que esa facultad se puede ejercer constituye el mérito.

La legitimidad.- Si en el acto administrativo se encuentran todos los requisitos necesarios para que sean posibles las consecuencias jurídicas correspondientes, puede considerarse que el acto es legítimo en relación a la ley y válido en relación a las consecuencias que deba producir.

En el Estado de derecho la actividad administrativa encuentra en el ordenamiento jurídico, y especialmente en la ley, no solamente sus límites sino también su fundamento, ya que no se trata de una actividad originaria y autónoma.

La actividad del Estado es jurídica y por ello presuntivamente legal; si faltara la legalidad en la administración habría disminuído el valor del Estado de derecho. La presunción de legitimidad se basa en las ideas de que los órganos administrativos son, en realidad, instrumentos desinteresados que sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro del ordenamiento jurídico.

Los actos administrativos emanados de la autoridad competente, emitidos dentro de los límites de sus atribuciones y con sujeción a las formas legales están amparados por una presunción de legitimidad que sólo cede ante

te prueba fehaciente en contrario.

La presunción de legitimidad del acto administrativo sólo puede suspenderse por decisión de la misma autoridad y, excepcionalmente, por el órgano jurisdiccional, cuando dicho acto origine al particular un daño irreparable.

CAPITULO III .

EL DERECHO FISCAL .

- a). Antecedentes Históricos.
- b). Concepto.
- c). Actos Administrativos en Materia Fiscal.

CAPITULO III.

EL DERECHO FISCAL.

a).- Antecedentes Históricos.

Los antecedentes históricos del Derecho Fiscal derivan de la antigua y primitiva forma de pago, las ganancias que se obtenían eran objeto del cobro del impuesto. De donde podemos establecer que hablar de impuesto, es hablar del hombre, y es transportarse a la antigüedad del hombre y a la antigüedad del cobro de impuestos; de aquí vemos que argumentar de impuestos es incluir tributos y a la vez estimarlos como prestaciones personales y otras muchas formas de pago semejantes. Es fácil de suponerse que, antiguamente - los impuestos por lo regular se cargaban a capricho de los soberanos, y que este capricho acarrearba como consencuencia una secuela de atrosidades, y de abusos de la autoridad, con el objeto de reunir los impuestos para los soberanos.

Sin embargo, una materia tan antigua, es aun, por extraño que parezca, joven, toda vez, que esta en plena formación por la doctrina jurídica, la teoría de la obligación tributaria, la integración de esa teoría todavía no principia ni termina, esto se debe a que el Derecho Fiscal y su terminología están en completa evolución.

Ahora bien, y tomando en consideración que la civilización de los hombres cualquiera que fuera la época evolutiva todos los individuos se vieron obligados a pagar tributos por lo que Federico Engels nos dice al ocuparse-

de los impuestos que "El tributo de respeto se pagaba libre y espontáneamente a los investidos con el poder en la gens . . . el príncipe más poderoso, el más grande hombre político o guerrero de la civilización, puede envidiar al menor jefe "gentil" el respeto espontáneo y universal que se le profesaba". (32)

Las primeras leyes tributarias auténticas existieron en Egipto, en China y en el territorio comprendido entre el Eufrates y el Tigris, es decir, Mesopotamia. Ya hace casi 5,000 años, textos antiguos en escritura cuneiforme afirman que se puede amar a un príncipe, se puede amar a un rey, pero ante una recaudación de impuestos, hay que temblar, casi tan antiguo es el relato sobre la primera reforma tributaria, hallado en las ruinas de la capital sumeria, Lagash, por desgracia, de corta duración.

Otra forma de tributar muy antigua es la prestación personal, que, también en Europa, se conservó hasta el siglo pasado. Aquí, se paga con trabajo físico. Su rigor, lo podemos apreciar en el ejemplo tal vez más famoso, la construcción de las pirámides del Rey Keops, que duró veinte años obra en la que bregaron continuamente unas 100,000 personas. Para dar forma a las colosales estatuas, tenían que arrastrar de Etiopía bloques de piedra de enormes dimensiones, y hasta de 300 toneladas. También sabemos como se desarrollaba la declaración normal de impuestos sobre animales, frutos del campo y semejantes, por una inscripción en una tumba de Sakkara (Aprox. — 2,300. A. C.).

(32) Engels Federico. Autor citado por Gregorio Sánchez León. Derecho Fiscal Mexicano. pág. 2

Ante los cobradores de impuestos del faraón, y durante la "declaración" - se debían arrodillar y pedir gracia; a veces en vano. Piezas de cerámica se usaban en la antigua Egipto como recibos de impuestos.

El rey Salomón necesitaba decenas de miles de trabajadores para abatir los cedros del Líbano destinados a la edificación de sus palacios y barcos.

El rey Minos de Creta, la isla mediterránea en la que, el segundo milenio A.C., floreció una gran cultura, recibía tributos en forma de seres humanos. De él idearon los griegos la legendaria figura del Minotauro, que acechaba en el laberinto de la fortaleza Knossos, y al que se le echaban mancebos y doncellas como alimento.

Los Impuestos Internacionales en la Época Antigua.

El maestro Porras y López expone: "Los pueblos antiguos en sus relaciones internacionales consideraron a los impuestos como signos de sujeción y de dominio de los pueblos vencedores sobre los vencidos. El Imperio Romano se manifestó en sus colonias precisamente por los pesados tributos que debían pagar a Roma". (33)

Los Impuestos en la Edad Media.

De esta época se puede decir sobre el sistema fiscal que imperaba que era anárquico, arbitrario e injusto, llegando hasta el grado de ser inhumano.

(33) Porras y López, Armando. Derecho Fiscal. pag. 41.

no e infamante. No obstante lo anterior en esta época vamos a encontrar un gran número de antecedentes históricos de los impuestos, y más aún de sistemas fiscales actuales, de donde muchas de las contribuciones contemporáneas tubieron su origen en los censos, derechos y servidumbre que percibían los señores feudales de la Edad Media, naturalmente con las modificaciones y variantes que les fueron imprimiendo las diversas épocas posteriores, basadas en las nuevas necesidades económicas de la sociedad y del Estado, así como el avance técnico del Derecho Fiscal y del Derecho Financiero.

El análisis del sistema tributario de la Edad Media, nos será de utilidad para encontrar el origen histórico de diversas contribuciones que en la actualidad tienen o tuvieron vigencia.

En la Edad Media los vasallos y los siervos tenían dos clases de obligaciones: unas consistentes en la prestación de servicios personales y otra de naturaleza económica; dentro de estas últimas unas pagaderas en dinero y otras en especie.

Como tipos de contribuciones que se cumplían en forma de servicios personales por los siervos, pecheros o villanos tenemos los siguientes:

"Entre las personales estaba el servicio militar que consistía en acompañar al señor a la guerra; esta obligación muy amplia originalmente, se fue restringiendo poco a poco por la costumbre, pues ya en el siglo XIII sólo consistía en acompañar al señor hasta los límites de determinada región-poco lejana y por un término de cuarenta días. También tenían la obligación

el vasallo de permanecer de guardia en el castillo del señor y la de alojar en su casa a los visitantes de su señor, aún cuando esta obligación también se fue reglamentando hasta precisarse el número de visitantes que estaba obligado a recibir, la atención que debía darles y el número de veces en un año. También estaba obligado el vasallo a dar consejo al señor en los negocios, concurriendo a las audiencias que para el efecto eran convocadas y — que posteriormente se reglamentaron en forma que sólo se celebraban tres en el año: En Pascua, Pentecostés y Nochebuena". (34)

Por lo que ve a los impuestos que se pagaban en la Edad Media en especie podemos anotar entre otros: participaciones en los productos de la tierra, gavillas de trigo, de avena, de eno, parte de las vedimias, gallinas y cera, se percibían en metálico o en granos por cada cabeza de ganado, buey, carnero, puerco o cabra; el impuesto de la talla o pecho era pagado en dinero o en especie esta carga se debía cubrir una o varias veces al año; el impuesto de mano muerta también era en especie, y consistía en el derecho del señor de adjudicarse los bienes de la herencia de sus ciervos o vasallos — cuando estos morían sin dejar hijos o intestados, también se adjudicaban — los bienes de los extranjeros que morían dentro de su territorio. El diesmo significaba que el ciervo o contribuyente debía pagar al señor feudal la décima parte de todos sus productos. En materia internacional, existían los peajes y las alcabalas, que se han transformado en impuestos de importación y exportación.

(34) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas. pág. 29.

Para concluir con la Edad Media del antecedente histórico de los impuestos diremos que los establecidos por el señor feudal no sólo fueron injustos, ruinosos, exorbitantes y caprichosos, sino llegaron a ser hasta infamantes e indignos, como el derecho de toma que consistía en que el señor feudal podía obtener todo lo necesario para el aprovisionamiento de su castillo, pagando por ello la cantidad que el fijaba de una manera arbitraria. Por otra parte existía también el derecho de pernada que consistía en que el señor feudal tenía prioridad hacia la virginidad de la mujer antes de que contrajera matrimonio. El cobro de las contribuciones se practicaba a través de intendentes que ellos designaban.

Antecedentes Históricos de los impuestos en la Colonia.

Durante el transcurso de los 300 años el sistema hacendario de la Colonia, fué verdaderamente caótico; los tributos existentes empobrecieron a la Nueva España y fueron un obstáculo para su desarrollo.

Los productos que se importaban de España eran: vino, aceite, lence — ría, vajilla, jarcias, papel, objetos de hierro, vinagre, aguardiente, jabón, etc. la exportación de la Nueva España a la metrópoli consistía principalmente en oro, plata, grano o cochinilla, azúcar, cueros, etc.

La Nueva España únicamente podía comerciar con la metrópoli; en realidad se trataba de un comercio cerrado, monopolista en favor de la Península. Esta situación en sí misma grave, todavía alcanzaba un grado superlativo ante la multiplicidad de impuestos que a continuación se anuncian: el de avería que consistía en el pago que hacían a prorrata los dueños de las mercaderías y que se pagaba para los gastos de los barcos reales que escoltaban las naves que venían o salían de Veracruz a España.

El impuesto de almirantazgo, era el pago que hacían los dueños de las mercaderías por la carga y descarga de estas, el de almofarifazgo que se cobraba a los buques tanto en los puertos de España como de las Colonias, por la entrada y salida de mercancías; el impuesto de Lotería establecido en — 1679.

Establecida la Colonia además de impuestos los naturales pagaban con —

trabajo a veces de por vida en minas, haciendas y granjas. En 1573 fué implantada la alcabala pago por pasar mercancías de una provincia a otra. El impuesto de caldos aplicado a los vinos y aguardientes. El impuesto de muralla, para hacer un gran muro en Veracruz.

b).- Concepto.

¿ Cual es el concepto que debemos dar por Derecho Fiscal o Derecho Tributario? Como nuestra legislación fiscal federal considera que es de carácter fiscal todo acto que proporcione un ingreso al Estado, tenemos que concluir que preferentemente debemos hablar de un Derecho Fiscal y no de un Derecho Tributario.

"Consideramos que al Derecho Fiscal no se le debe denominar Derecho Tributario, ya que la denominación de Derecho Fiscal está más de acuerdo con la idiosincracia y tradición de nuestra patria, y como acertadamente lo hace notar el extinto fiscalista, Lic. Luis Martínez López, cuando dice: "No se consideró conveniente la denominación de Derecho Tributario, porque no es posible olvidar que los tributos fueron originalmente cargas impuestas por el caudillo a sus súbditos, idea que pugna con nuestro régimen constitucional, que considera las contribuciones como aportación económica de los individuos en beneficio de la colectividad, y no para provecho de los gobernantes". (35)

En este estudio al dejar bien determinado que debemos hablar de Derecho Fiscal y no de Derecho Tributario citaremos algunos conceptos de Derecho Fiscal.

Andrés Serra Rojas, define el Derecho Fiscal diciendo que ". . . está-

(35) Luis Martínez López. Autor citado por Gregorio Sánchez León. DERECHO FISCAL MEXICANO. pag. 29.

constituido, por el conjunto de normas jurídicas que regulan la determinación y recaudación de los impuestos y los demás medios económicos que necesita el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas". (36)

Como se puede apreciar en la anterior definición, cabe la interrogante acerca de cuales serán los medios económicos que además de los impuestos — comprende el Derecho Fiscal, o sea, precisar que ingresos abarcan esos medios económicos; porque el autor de referencia, aclara que la expresión — "Derecho Tributario" se relaciona con el Derecho Fiscal, al comprender exclusivamente la materia de impuestos.

Cuando Flores Zavala nos habla de las ramas en que se divide el Derecho Financiero Público, señala que la más importante es el Derecho Fiscal y nos dice que este derecho ". . . se refiere a los impuestos: objeto, sujeto, cuotas, procedimientos de determinación y que recibe el nombre de Derecho Tributario . . ." (37)

A su vez el Lic. Armando Porrás y López en su tratado, ha aportado la siguiente definición: "Se podría definir el Derecho Fiscal diciendo que es el conjunto de principios doctrinarios y disposiciones legales que regulan las relaciones entre los causantes y el fisco". (38)

(36) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. pag. 13

(37) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. pag. 12.

(38) Porrás y López, Armando. Derecho Fiscal. pag. 20

Una vez que hemos conocido diversos conceptos de Derecho Fiscal y en base a ellas formulare la siguiente: El Derecho Fiscal es el conjunto de — disposiciones legales y principios de Derecho Público, que regulan las relaciones jurídicas del fisco y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes.

c).- Actos administrativos en Materia Fiscal.

Los actos administrativos en materia fiscal, son la Determinación y Liquidación de un Crédito Fiscal bajo la forma de visitas domiciliarias, las Notificaciones en la fase oficiosa y el Procedimiento de Ejecución, ya que todos ellos reúnen los elementos de un acto administrativo como se comprobará después de explicar cada uno de ellos, con un ejemplo práctico que se de al respecto.

Determinación y Liquidación de Créditos Fiscales (visitas domiciliarias como actos administrativos en Materia Fiscal).- Para la determinación y liquidación de los créditos fiscales, el Código Fiscal señala dos procedimientos. El primero consiste en que el mismo causante los determina, atento a lo dispuesto por el artículo 6o, párrafo tercero y segundo, en que las autoridades fiscales precisan el crédito fiscal. Ahora bien, como jamás el Fisco estará de acuerdo con el primer procedimiento por razones reales o por consideraciones de orden jurídico y aún de hecho sólo queda el segundo. Para el desarrollo de este procedimiento existen dos medios: el directo y el indirecto.

Procedimiento indirecto.

Tiene lugar afirma el artículo 42 al respecto: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de comprobar que los contribuyentes o responsables solidarios han cumplido con las disposiciones fiscales, o comprobar la comisión de delitos fiscales, estará facultada para:

"V. Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de - toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

"VII. Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, que- rrella o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción pe - nal por la posible comisión de los delitos fiscales. Las actuaciones que -- practique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrán el mismo va - lor probatorio que la ley relativa concede a las actas de policía judicial; y la propia Secretaría a través de los abogados hacendarios que designe, se rá coadyubante del ministerio público federal, en los términos del Código - Federal de Procedimientos Penales".

"Artículo 40.- Cuando los contribuyentes, los responsables solidarios- o terceros con ellos relacionados, se opongan u obstaculicen el ejercicio - de las facultades de las autoridades fiscales, éstas podrán indistintamente;

" I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

" II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código.

" III. Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente."

Visitas Domiciliarias Fiscales.- Las autoridades fiscales aplican el procedimiento directo mediante las visitas domiciliarias fiscales. El Códig o Fiscal derogado enunciaba el establecimiento de las visitas en el artí- culo 84, y fijaba el procedimiento para llevarlas a cabo; en cambio el vi- gente enuncia el establecimiento de dicha visita en los artículos 38 frac-

ciones I, III y IV; 43 fracciones I y II; 44 fracción III; 45 párrafo segundo y sus fracciones II, III y IV y el artículo 36 fracciones I, IV y VI, — que a decir verdad se ajustan a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

"De la doctrina fiscal, de las resoluciones jurídicas de las autoridades y de lo aplicable al Reglamento de la Ley del Timbre, las visitas se han dividido en cuanto al tiempo y en cuanto al objeto. Por el tiempo las visitas son ordinarias y extraordinarias; por el objeto, en especiales o particulares y generales o de auditoría.

"Por el tiempo, las visitas ordinarias son aquellas que se llevan a cabo cada año o cuando termina un ejercicio social. Las extraordinarias se llevan a cabo en cualquier tiempo y pueden resultar de una actividad oficial de la autoridad bien porque el mismo sujeto pasivo lo solicite en forma espontánea.

"En esta última situación es frecuente que el causante lo haya pedido a fin de regularizar su situación fiscal y para que las mismas autoridades hacendarias lo traten con benignidad. En efecto, la parte actora solicitó — le fuera practicada la visita espontánea, con lo que adquirió el derecho indiscutible de que no se le impusiera sanción de ninguna clase por la autoridad fiscal, con motivo de infracciones que llegaran a comprobar en la visita de inspección que al efecto se efectuara . . . "

"Por el objeto de las visitas, que son específicas o particulares cuando tiene por fin alguna cosa concreta o específica: tomar ciertos y determi

nados datos del almacén de una empresa; conciliar algunos datos de almacén con los proveedores; conciliar ciertos y determinados datos de caja con los del banco, etc.

"Las visitas generales o de auditoría, son aquellas que tienen por finalidad llevar a cabo todo un proceso técnico-contable denominado auditoría de la negociación". (39)

Las visitas son diligencias sumamente molestas, tanto más cuanto que los derechos del sujeto pasivo de la relación tributaria se ven limitados por una serie de circunstancias y por un tiempo más o menos prolongado. Por ello los visitadores deben actuar con sumo cuidado para no herir los derechos de los visitados y para que se cumpla lo ordenado por el art. 16 Constitucional, que al efecto dice: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento . . ." El último párrafo de este mismo artículo Constitucional declara: "La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos fiscales sanitarios o de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

(39) Porras y López, Armando. Derecho Procesal Fiscal. pag. 142.

El vigente Código Fiscal al través de los artículos 38 fracciones I,-- III y IV; 43 fracciones I y II; 44 fracción III, 45 párrafo segundo y sus fracciones II, III y IV y el artículo 46 fracciones I, IV y VI, cumplen con el postulado constitucional anteriormente citado. Hemos clasificado las fracciones de los distintos artículos que se refieren a las visitas en requerimientos de fondo y de forma.

Los requisitos de fondo de las visitas son:

a).-- El lugar donde se efectua la visita, así como los nombres de las personas tanto de quien se lleva a cabo como del que la recibe. (Art. 43 fracciones I y II en relación con la fracción IV del art. 38 del Código Fiscal).

b).-- El objeto de la visita.

Este debe estar limitado a la verificación de los impuesto, derechos y a los ejercicios sociales a los que deberá limitarse la visita. (Art. 38 fracción III, en relación con el artículo 43 del Código Fiscal).

c).-- Los libros, registros y documentos serán examinados en el establecimiento, domicilio y oficina del visitado. Los libros sólo podrán recogerse cuando existan sistemas de contabilidad, registros, o libros que no estén sellados, cuando deban estarlo conforme a las disposiciones fiscales, cuando existan sistemas de contabilidad con distinto contenido y no coincidan con los datos que requieren los avisos o declaraciones presentadas.

(art. 45 párrafo segundo, fracciones II y III del Código Fiscal).

Los requerimientos de forma de las visitas son los siguientes:

a).- Al iniciarse la visita se entregará la orden por el visitador al visitado, o su representante, o a quien se encuentre en el lugar, identificándose con la documentación idónea que mostraran al visitado. (Art. 44 — fracción III, en relación con el artículo 45 y el 38 del Código Fiscal).

b).- El visitado será requerido para que proponga dos testigos y en caso de ausencia, o negativa, serán designados por el personal que practique la diligencia. (Art. 44 fracción III del Código Fiscal).

c).- Concluida la diligencia se levantarán las actas previas o complementarias en las que se hagan constar los resultados en forma circunstancial el visitado podrá hacer constar en el acto si está conforme o no con el contenido de la misma, expresando su conformidad o inconformidad manifestada — en forma circunstanciada. Las opiniones de los visitadores sobre el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones fiscales o sobre su situación financiera del visitado, no constituyen no producirán efecto de resolución fiscal. (Art. 46 fracciones IV y I del Código Fiscal).

d).- El visitado, los testigos y los visitadores firmarán el acta. Si el visitado o los testigos se niegan a firmar así, lo harán constar los visitadores, sin que esta circunstancia afecte el valor probatorio de la misma. Un ejemplar del acta se entregará al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia. (Art. 46 fracción VI del Código Fiscal).

Las Notificaciones y Términos como Actos Administrativos en Materia Fiscal.- "Se habla de procedimiento en dos sentidos; se refiere a los trámites y formalidades exigidos por la realización de un acto administrativo, es decir la fuerza jurídica de la administración de oficio o a Instancia, a petición de un ciudadano; en sentido restringido, es el conjunto de reclamaciones del particular ante la administración por violación o desconocimiento de un derecho". (40)

Las autoridades administrativas en su actividad, llevan a cabo una serie de actos jurídicos administrativos, que procesalmente se llaman actuaciones, y estas tienen que ser notificadas a los particulares, mismas que reúnen los elementos de todo acto administrativo, por lo cual las considero un acto administrativo en materia fiscal.

Las resoluciones son determinaciones de las autoridades que otorgan o niegan derechos. Estas resoluciones pueden ser interlocutorias o definitivas. Las primeras son aquellas que van encaminadas a la realización de un acto jurídico culminante, que en la fase oficiosa es el acto administrativo, en tanto que en la contenciosa es la sentencia definitiva.

Las notificaciones son los medios jurídicos por medio de los cuales la autoridad administrativa en función de sus atribuciones, hace saber a los interesados o a un tercero el contenido de una resolución. La notificación es el género, en tanto que las especies se clasifican atendiendo al medio material por el cual se hace saber la resolución. Dichas especies son perso

(40) Porras y López, Armando. Cit. pag. 145.

nales, mediante cédula o lista, correo certificado o telégrafo, oficio y -- por edictos.

La doctrina procesal orienta e inspira el articulado del Código Fiscal aunque a decir verdad, no estoy de acuerdo con la reglamentación que hace - dedicándole capítulos distintos a las notificaciones en la fase oficiosa y en la fase contenciosa, pues consideramos que debe aplicarse en toda ciencia y como la ley positiva es parte de la ciencia jurídica el principio de unidad, por lo que digo:

Las notificaciones personales afirma el artículo 136 del Código Fiscal se harán en el último domicilio de la persona a quien se debe notificar, ha ya señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate.

Se entendera con la persona que debe ser notificada o su representante legal, el artículo 137 del Código Fiscal señala que cuando la notificación se efectue personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, para que lo espere a una hora fija del día siguiente hábil o para que acuda a notificarse dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

Esta disposición debe relacionarse con el párrafo segundo del art. 253 del Código Fiscal que afirma que las notificaciones serán personales, o por correo certificado, con acuse de recibo, a los particulares cuando se trate de los siguientes casos:

I. La que corra traslado de la demanda, de la contestación y, en su caso de la ampliación.

II. La que manda citar a los testigos o a un tercero.

III. El requerimiento a la parte que deba cumplirlo.

IV. El auto que declare cerrada la instrucción.

V. La resolución de sobresimiento.

VI. La sentencia definitiva.

VII. En todos aquellos casos en que el magistrado instructor así lo ordene. (Art. 253 del Código Fiscal).

La notificación puede efectuarse mediante servicio público de correo - certificado con acuse de recibo y además la misma se puede realizar mediante telégrafo, en términos de lo ordenado por la fracción I del artículo 134 y por el artículo 254 del Código Fiscal.

La notificación se llevara a cabo mediante oficio cuando se trate de - autoridades administrativas tal y como lo ordena el artículo 254 del Código Fiscal.

La notificación por edictos tiene lugar cuando se ignora el domicilio de quien deba notificarse, hubiere fallecido, desaparecido o que su repre - sentante no se encuentre dentro del territorio nacional. El contenido de los edictos debe contener un resumen de las resoluciones; se publicarán por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación de uno de los periódicos de más circulación de la República. (Art. 134 fracc. IV y Art. 140 - del Código Fiscal).

El procedimiento que emplean los actuarios para llevar a cabo las notificaciones es el siguiente: al recibir los expedientes previa constancia -- que firman, separan las diversas clases de resoluciones por notificar. Respecto de las personales, proceden a hacer las copias necesarias que son rubricadas por el secretario; en cambio, tratándose de las notificaciones por lista, no se confeccionan copias y se formula una lista que se fija en el tablero del Tribunal. Verificada la notificación personal en término de Ley se adjunta una copia de la notificación y demás requisitos y precauciones -- que hace constar el actuario antes de devolver los expedientes.

Tratándose de los expedientes que deban ser notificados por oficio, lógicamente se separan aquellos cuyos oficios serán dirigidos a las autoridades radicadas en el Distrito Federal, los restantes oficios serán enviados al interior del país y entregados en la oficina de correos para su envío a las autoridades foráneas. Para los casos en los cuales los interesados concurren al Tribunal Fiscal serán notificados personalmente y el actuario pondrá razón de la notificación.

Cabe señalar que en este estudio hablo de las notificaciones en lo relativo a la etapa oficiosa o sea en lo que se refiere a los trámites y formalidades exigidos para la realización de un acto administrativo, y a las notificaciones en la etapa contenciosa, atendiendo al principio de unidad, no obstante que nuestro Código Fiscal dedica capítulos distintos a las notificaciones.

Los Términos.-- La doctrina procesal afirma que el término es el tiem-

po que se fija por la ley o por las autoridades para el ejercicio de un derecho o la practica de una diligencia.

El Código Fiscal de la Federación señala los siguientes principios que norman el trámite oficioso fiscal.

Los Términos fiscales sólo computaran los días hábiles, al respecto el Código Fiscal señala en el Art. 12. "En los plazos fijados no se contarán los sabados, los domingos, ni el 1o. de enero; el 5 de febrero; el 21 de marzo; el 1o. de mayo; el 5 de mayo; el 1o. de septiembre; el 16 de septiembre; el 12 de octubre; el 20 de noviembre; el 1o. de diciembre de cada seis años; cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre".

En los plazos establecidos por períodos y aquéllos en que se señale la fecha determinada para su extinción se computarán todos los días. (Art. 12 párrafo tercero del Código Fiscal).

Los términos fiscales se computaran a partir del día siguiente al que surtan sus efectos la notificación. Esta regla general de todas las ramas del derecho procesal se encuentran consagrada en el artículo 255 del Código Fiscal.

Finalmente, se consideran días hábiles sólo aquellos en que se encuentran abiertas al público las oficinas fiscales durante el horario normal. La existencia de personal de guardia no habilita los días en que se suspen-

dan labores. (Art. 258 fracción II del Cód. Discal).

Las autoridades fiscales podrán habilitar, mediante acuerdo escrito, - horas y días inhábiles para la practica de actuaciones determinadas o para- recibir pagos. (Art. 13 del Código Fiscal).

El Procedimiento de Ejecución.

No habiéndose satisfecho el crédito fiscal mediante pago que es el cumplimiento normal de todo tipo de obligaciones, se llevará a cabo la ejecución. En el caso del artículo 151 del Código Fiscal, ordena requerir al deudor para que haga pago en el acto, apercibiéndolo de que de no hacerlo se le embargaran bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

El maestro Armando Porras y López, ha definido el requerimiento como - ".... El acto por el cual el actuario previene a una persona para que efectue en el acto de la diligencia o en el plazo fijado, el pago de una cantidad de dinero o de otra clase de prestaciones apercibido de ejecución a su costa sino lo hace ". (41) el requerimiento de pago se notificará según el caso, personalmente o por medio de edictos.

Cuando el requerimiento se haga personalmente, el ejecutor entregará - copia del mandamiento de ejecución a la persona con quien se entienda la diligencia y se levantará acta pormenorizada de la que se entrega copia. (art. 152 del Código Fiscal).

La doctrina procesal ha considerado que la ejecución se lleva a cabo - mediante el procedimiento coactivo de embargo. Ahora bien, el embargo puede ser típicamente cautelar, llamado también preventivo o provisional, o bien el embargo es la forma procesal coactiva para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia, que es el acto por esencia jurisdiccional, y en la especie

(41) Porras y López, Armando. Op. Cit. pág. 149.

será el cumplimiento de la sentencia administrativa dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Embargo Ad Cautelam.

En el Derecho Procesal común es muy frecuente que previamente al emplazamiento del demandado, antes de correr traslado al demandado por medio de la demanda, o durante el juicio, es decir, ya fijada la litis, pero antes de la sentencia, se lleve a cabo el embargo. Este embargo es una medida cautelar, ya que tiene por objeto asegurar bienes, para que, en caso de sentencia favorable, los derechos de quien la haya obtenido no resulten burlados por el perdidoso que podría ocultar, dilapidar o vender los bienes, quedando en consencuencia insolvente.

El embargo, llamado en el Código Fiscal de la Federación, Procedimiento Administrativo de Ejecución, se encuentra establecido en el artículo 145 y tiene el carácter de un Embargo Ad Cautelam, atento a lo expuesto por el párrafo segundo del artículo antes señalado que dice: "Se podrá practicar embargo precautorio para asegurar el interés fiscal, antes de la fecha en que el crédito Fiscal esté determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiere peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes, o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento. Si el pago se hiciere dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo".

En la providencia precautoria de embargo se distinguen tres fases: Auto de embargo, diligencia de embargo y aseguramiento de bienes embargados.

a).-- El auto de embargo.

En el Derecho Procesal común el auto de embargo se llama auto de ex--
cuendo; en el derecho administrativo fiscal será el proveído que dicta la -
autoridad fiscal, a solicitud de los ejecutores para que en caso de no pa -
gar el crédito fiscal se lleve a cabo el embargo.

Al respecto el artículo 152 del Código fiscal nos dice: "El ejecutor -
designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio
del deudor y practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo
de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo con --
las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el ar-
tículo 137 de este Código. De esta diligencia se levantará acta pormenoriza-
da de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma.
El acto deberá llenar los requisitos a que se refiere el artículo 38 de es-
te ordenamiento.

"Si la notificación del crédito fiscal adeudado o del requerimiento, -
en su caso, se hizo por edictos, la diligencia se entenderá con la autori-
dad municipal o local de la circunscripción de los bienes, salvo que en el
momento de iniciarse la diligencia compareciere el deudor, en cuyo caso se -
entenderá con el."

"En el caso de actas de inscripción y vigilancia, se procederá al ase-
guramiento de los bienes cuya importación debió ser manifestada a las auto-
ridades fiscales o autorizada por éstas, siempre que quien practique la ins-
pección esté facultado para ello en la orden respectiva.

(Art. 152 del Código Fiscal).

b).- Diligencia de Embargo.

Se inicia con la notificación del proveído, la cual consiste en hacer saber al deudor o en su defecto a la persona con la cual se entienda la diligencia, que tendrá derecho a que intervengan dos testigos y a designar -- los bienes que deban embargarse, sujetándose al orden que establece el artículo 155 del Código Fiscal, que son los siguientes:

- 1.- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.
- 2.- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de instituciones o empresas particulares de reconocida solvencia.

3.- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.

4.- Bienes inmuebles.

(Art. 155 del Código Fiscal).

Como se advierte, existe una abundante generosidad de bienes en que recaer el embargo, quedando exep tuados por consideraciones humanas y de elemental justicia los bienes señalados en el artículo 157 del Cód. Fiscal.

En los casos en que el deudor no señale los bienes por embargar, el derecho pasará al ejecutor quien podrá señalar bienes sin sujetarse al orden establecido por las fracciones del artículo 155 ya mencionado siempre y -- cuando:

- a).- A juicio del ejecutor no se hubieren señalado bienes suficientes--

y no se haya seguido el orden establecido para ello.

b).- Cuando el deudor teniendo bienes susceptible de embargarse, señala para el efecto, bienes que se encuentren fuera de la circunscripción de la autoridad ejecutora, o bien reporten algún embargo anterior, o sean de fácil descomposición o deterioro o inflamable.

(Art. 156 del Código Fiscal).

Durante el desarrollo de la diligencia de embargo se pueden presentar varias situaciones: que el deudor hiciera el pago del adeudo fiscal en el acto de la diligencia como lo previene el art. 145; al ser requerido de pago, en tal caso se suspende la diligencia y el ejecutor debe expedir recibo de entero por el importe del pago.

Puede suceder que un tercero se oponga al embargo fundándose en el dominio o derecho de propiedad de dichos bienes y que lo demuestre con documentos idóneos, generalmente documentos públicos, en cuya circunstancia no se practicará el embargo, pero esta situación tendrá el carácter provisional atento a lo ordenado por el art. 158 del Código Fiscal.

Finalmente, durante el desarrollo de la diligencia puede suceder que los bienes por embargar ya se encuentren embargados por otras autoridades - no fiscales o sujetos a cédulas hipotecarias, entonces, de todas maneras, - se practicará el embargo; los bienes embargados se depositarán al depositario designado por la oficina ejecutora o por el ejecutor y se dará aviso para que los interesados puedan hacer valer su preferencia; si los bienes hubieran sido embargados por autoridades fiscales locales se seguirá el mismo procedimiento anteriormente señalado. (Art. 159 del Código Fiscal).

c).- Aseguramiento de los bienes embargados.

Este acto procesal se inicia con la traba de ejecución y termina con el depósito de los bienes embargados. El aseguramiento y traba de ejecución consiste en la serie de actos jurídicos por virtud de los cuales los bienes muebles e inmuebles se desplazan del patrimonio del deudor, entrando en un nuevo patrimonio en forma provisional, en tanto que no se pague la deuda, o bien se llegue al remate de los mismos. Es frecuente que el demandado se oponga a la constitución del depósito de los bienes embargados; entonces existen dos medios legales autorizados, o bien se cumple este acto, o sea la constitución del depósito de los bienes por medio de la fuerza pública que autoriza la autoridad competente, o bien se dicta una serie de medidas de apremio, con la misma finalidad. El depósito de los bienes embargables es el acto en virtud del cual se perfecciona el embargo.

Considerando que el embargo es un acto de coacción social, se practicará aun cuando el interesado no se halle presente. Entonces la diligencia se llevará a cabo con la persona que se encuentre en la habitación, despacho, taller, fábrica, establecimiento o lugar señalado para notificársele, y si nadie hubiere, con un vecino. Si hay oposición violenta se usará la fuerza pública. En caso necesario y debidamente comprobado, se podrá, previa autorización especial y escrita, romper las cerraduras de la casa o lugar en donde se halla de practicar el embargo. El ejecutor bajo su responsabilidad, solamente podrá secuestrar bienes en cuanto sean bastantes para responder del principal y accesorios legales. La doctrina procesal sintéticamente expuesta se encuentra consagrada en los artículos 159 al 163 del Código Fiscal.

El Remate

El maestro Armando Porras y López, manifiesta que el vocablo remate -- tiene varias acepciones. "En sentido recto o gramatical, es un sustantivo verbal de rematar, finiquitar, concluir, terminar.

"Desde el punto de vista procesal la voz remate tiene dos significados: la adquisición de un bien como consecuencia de la adjudicación. También significa el remate, la diligencia misma de la almoneda, subasta pública o venta a martillo, y por ello es común oír: vamos al remate al Monte de Piedad" (42)

Los artículos que norman el procedimiento del Código Fiscal de la Federación usan en forma indistinta los tres significados que acabamos de apuntar.

El remate se integra de dos situaciones jurídico procesales que están íntimamente unidas, constituyendo la fase final del procedimiento de ejecución: la subasta pública y la adjudicación.

Los supuestos procesales para la procedencia del remate, los apunta el artículo 173 del Código Fiscal que afirma: "La enajenación de bienes embargados procederá:

" I. Al sexagésimo primer día de practicado el embargo.

" II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen -

(42) Porras y López, Armando. Ob. Cit. pag. 154

al momento del requerimiento.

" III. Cuando el embargo no proponga comprobar dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 de este Código.

" IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, - recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer".

(Art. 173 del Código Fiscal).

La Subasta Pública.

" El Vocablo subasta significa en su interpretación gramatical " bajo la lanza ", porque en Roma las ventas públicas se realizaban bajo la protección de la lanza, símbolo del poder militar y de la autoridad del Estado. - En nuestros días, la subasta pública es una diligencia, que ordena la autoridad judicial o administrativa, por la cual se adjudica un bien a una persona". (43)

Previamente a la convocatoria para la celebración de la subasta, se fija el valor de los bienes muebles o inmuebles que serán rematados mediante la valuación hecha por los peritos en términos del artículo 175 del Código Fiscal.

Fijada la base del remate, se convocará para una fecha dentro de los treinta días siguientes, haciéndose la publicación por lo menos diez días antes de la fecha del remate. La convocatoria se fijará en sitios visibles de la oficina ejecutora, en los lugares públicos necesarios y cuando el valor de los bienes exceda de una cantidad equivalente a cinco veces al salario mínimo general en la zona económica correspondiente al Distrito Federal, la convocatoria se publicara en el órgano oficial de la entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación, dos veces con intermedio de siete días. (Art. 176 del Código Fiscal).

En tanto no se hubieren rematado, enajenado o adjudicado los bienes, -

(43) Porras y López, Armando. Ob. Cit. pag. 155.

el embargo podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo. (Art. 195 del Código Fiscal).

La postura legal es la base en dinero fijada para el remate. Los requisitos de la postura legal son los siguientes:

a).- Que con ella se cubran las dos terceras partes del valor señalado en el remate. (Art. 179 del Código Fiscal).

b).- Toda postura deberá ofrecerse de contado y será suficiente para cubrir el interés fiscal. (Art. 180 del Código Fiscal).

c).- El escrito en que se haga la postura se acompañara de un certificado de depósito por lo menos del diez por ciento del valor fijado en la convocatoria, expedido por una institución de crédito. (Art. 181 del Código Fiscal).

El día y hora señalados en la convocatoria, en el lugar que se designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el jefe de la oficina ejecutiva presidirá la diligencia de la venta pública, cuyo orden es el siguiente:

a).- Hará saber el público presente en el local cuáles son las posturas, la cantidad y que siendo legales han sido aceptadas.

b).- El jefe dará a conocer al público cual es la mejor postura, concediendo plazos sucesivos de cinco minutos cada uno, hasta que la última postura no sea mejorada.

c).- El jefe de la oficina ejecutora fincará el remate en favor de quien hubiere hecho la mejor postura.

d).- Si en la última postura se ofrece igual suma de contado, por dos o más licitantes, se designará por suerte la que deba aceptarse.

(Art. 183 del Código Fiscal).

a).-- La Adjudicación.

Fincado al remate de bienes muebles se aplicará el depósito constituido. Dentro de los tres días siguientes a la fecha del remate, el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida de contado en su postura o la que resulte de las mejoras.

Una vez que el postor ha cumplido con el requisito anterior, la autoridad ejecutora procederá a entregarle los bienes que le hubiere adjudicado. (Art. 185 del Código Fiscal).

Tratándose de bienes raíces se fija un procedimiento semejante y ampliándose el término por diez días, el postor designará al Notario ante el cual se otorgará la escritura y si se niega a firmar el sujeto pasivo, o sea el deudor del crédito fiscal, firmará en su rebeldía la escritura de adjudicación, el jefe de la oficina ejecutora.

Desde luego, los bienes pasarán libres de todo gravamen, y el deudor, aún en caso de rebeldía, responde de la evicción y de los vicios ocultos. (Art. 186 del Código Fiscal).

Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nuevo día y hora para que, dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda y, en suceso, una tercera, deduciéndose un 20 % en cada una de ellas.

(Art. 191 del Código Fiscal).

Con el producto del remate, afirma el artículo 194 del Código Fiscal, se pagará el interés fiscal, consisten en:

a).- Gastos de ejecución.

b).- Recargos, multas y la indemnización a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 21 de este Código. (Art. 20 del Código Fiscal).

Una vez que han quedado explicados los actos administrativos en materia fiscal, comprobaremos con un ejemplo práctico, como la determinación y liquidación de un crédito fiscal, bajo la forma de visita domiciliaria reuna los elementos de un acto administrativo al igual que las notificaciones y el procedimiento de ejecución, considerados como actos administrativos en materia fiscal.

Los elementos del acto administrativo son los siguientes:

I. Organismo Competente.

Un acto administrativo es legítimo cuando ha sido dictado por un organismo administrativo dentro de sus atribuciones, de su competencia.

II. Declaración de Voluntad.

El acto administrativo se forma por una conducta voluntaria de cierto organismo de la administración, que debe ser legalmente exteriorizada.

IV. La Forma.

Es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico, que debe manifestarse en forma escrita.

V. El Mérito.

Por mérito del acto administrativo se entiende la conveniencia y utilidad del mismo, su adaptación a la obtención de fines genéricos y específicos que con la emanación del acto se pretende obtener.

VI. La Legitimidad.

Un acto administrativo es legítimo cuando reúne los requisitos necesarios para que sean posibles las consecuencias jurídicas, que pretenden producir, puede considerarse que el acto es legítimo en relación a la ley y válido en relación a las consecuencias jurídicas que debe producir.

Una vez que se han expresado los elementos del acto administrativo, para comprobar lo expuesto se encuadrarán a la determinación y liquidación de un crédito fiscal que se presenta bajo la forma de una visita domiciliar:

a).- **Organo Competente.**- El artículo 38 del Código Fiscal señala que los actos administrativos que deban ser notificados deben reunir determinados requisitos y uno de ellos, según la fracción segunda del mismo señala:

" II. Señalar la Autoridad que lo emite". (Art. 38 Cod. Fiscal).

La autoridad que emite el acto administrativo en materia fiscal, debe ser competente al momento de dictarlo y esta autoridad es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para corroborar lo anteriormente expuesto la fracción IV, del mismo artículo señala:

" IV. Ostentar la firma del Funcionario Competente . . . "

(Art. 38 del Cód. Fiscal).

b).- Declaración de Voluntad.- La conducta voluntaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe ser legalmente exteriorizada, y al efecto el artículo 38 del Código Fiscal señala los requisitos que debe contener la misma, como constar por escrito, indicar la autoridad que la emite, fundar y motivar la voluntad de la misma, expresar el objeto y propósito de la resolución, debe estar firmada por el funcionario competente, etc.

c).- El Objeto.- Como el objeto es el resultado práctico del acto administrativo, en las visitas domiciliarias se encuentra limitado, a la verificación por parte de la autoridad administrativa que se haya cumplido con -- las disposiciones fiscales.

d).- La Forma.- La forma es la exteriorización, la materialización de la voluntad administrativa y en la determinación y liquidación de un crédito fiscal es de manera escrita, como lo prescribe el artículo 38 del Código Fiscal en su fracción II y el artículo 16 Constitucional.

e).- El Mérito.- es la conveniencia y utilidad del acto administrativo para la obtención de un fin y en este caso se trata de determinar un crédito fiscal que no ha sido cubierto en favor del Estado, y que es necesario -- para satisfacer necesidades de interés general.

f).- Legitimidad.- Un acto administrativo es legítimo cuando cumple --

con los requisitos necesarios, para que sean posibles las consecuencias jurídicas que va a producir y como la determinación y liquidación de un crédito fiscal bajo la forma de visita domiciliaria se ajusta a lo dispuesto por los artículos 38 fracciones I, II y IV; 43 fracciones I y II; 44 fracción - III; 45 párrafo segundo y las fracciones II, III y IV; 46 fracciones I, IV- y VI; se puede decir que reúne éste último elemento del acto administrativo, por lo consiguiente la determinación y liquidación de un crédito fiscal es, legítima siempre y cuando se realiza conforme a lo dispuesto por los artículos anteriores y válida por las consecuencias jurídicas que produce.

CAPITULO IV

LEGISLACION MEXICANA EN DERECHO FISCAL.

- a).-- Constitución y Leyes Reglamentarias
- b).-- Autonomía del Derecho Fiscal y la -
creación del Tribunal Fiscal.
- c).-- El Procedimiento y Proceso en Materia
Fiscal.
- d).-- El Amparo en Materia Fiscal.

CAPITULO IV.

LEGISLACION MEXICANA EN DERECHO FISCAL.

a).-- Constitución y Leyes Reglamentarias.

En la Constitución existen algunos precepto en materia fiscal, basados en consideraciones económicas. Se les da la categoría de normas constitucionales para su mayor firmeza, estabilidad y respeto. Entre ellos tenemos, en primer lugar el artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX, -- que concedió facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para establecer impuestos sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

El artículo 117 Constitucional dice: "Los Estados no pueden en ningún caso: III. . . .emitir estampillas ni papel sellado. IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salidad de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de

bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía. VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales, que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. . . IX. Gravar la producción, el acopio o la venta, del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

La fracción III del Artículo antes citado, reconoce la facultad exclusiva de la Federación para la emisión de estampillas o papel sellado, que se justifica, como el monopolio sobre la moneda, por razones de control de su legalidad, y de esta manera se atribuye el impuesto del timbre en forma exclusiva a la Federación.

Las disposiciones contenidas en las fracciones IV a VII del artículo 117 Constitucional tienen por objeto garantizar la libre circulación de las personas y de los productos por el territorio de la República, y están en relación con la fracción IX del artículo 73 de la Constitución, que da facultades al Congreso para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, y con el artículo 131 que dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer ni

dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117", y el artículo 118 de nuestra Carta Magna señala que tampoco pueden los Estados sin consentimiento del Congreso de la Unión: establecer derechos de tonelaje no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Las prohibiciones contenidas en el artículo 117 son absolutas, es decir, en ningún caso podrán los Estados establecer los gravámenes que en este precepto se prohíben, y en caso de que lo hagan, las leyes correspondientes podrán ser combatidas por medio del juicio de amparo.

Las disposiciones reglamentarias de cada uno de los renglones de ingresos son: las leyes, reglamentos, circulares y las demás disposiciones que las aclaran y precisan.

En las leyes se establecen los elementos esenciales del impuesto: sujeto, objeto, cuota, forma de pago, época de pago, procedimiento para la determinación del crédito fiscal, sanciones, recursos del causante contra violaciones o la ley, etc. Generalmente se expide un reglamento por la Ejecutivo, con referencia a cada ley, para hacer posible su aplicación, y además las circulares y demás disposiciones necesarias para su mejor cumplimiento, y entre ellas tenemos las siguientes: El Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la

Ley del Impuesto Sobre la Renta, Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto Sobre las Erogaciones al Trabajo Personal Prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Ley — del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Azúcar, Cacao y Otros Bienes, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1983, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, etc.

El Código Fiscal de la Federación, merece especial mención, porque contiene en normas de derecho positivo los más avanzados principios de las ciencias de las finanzas en materia fiscal.

Este se encuentra dividido en 6 Títulos. El Título Primero contiene disposiciones generales y en capítulo único define el impuesto, derecho — producto y aprovechamiento.

El Título Segundo se llama de los derechos y obligaciones de los contribuyentes y en capítulo único se refiere a los requisitos de las promociones que se entregan a las autoridades fiscales, a la representación en los trámites administrativos, etc.

El Título Tercero se denomina De las Facultades de las autoridades fiscales y en capítulo único que hace referencia de los requisitos que deben reunir las notificaciones de actos administrativos, de las ordenes de visita, etc.

El Título Cuarto nos habla de las infracciones y de los delitos fiscales en dos capítulos, el primero denominado De las infracciones y el segundo de los delitos fiscales.

El Título Quinto se denomina de los procedimientos administrativos y comprende tres capítulos. El primero de los Recursos administrativos que comprende cinco secciones. La primera de disposiciones generales, la segunda del Recurso de revocación, la tercera del recurso de Oposición al procedimiento administrativo de ejecución, la cuarta del recurso de Nulidad de notificaciones y la quinta que se refiere al trámite y resolución de los recursos.

El capítulo segundo se refiere a las notificaciones y a la garantía de interés fiscal.

El capítulo tercero se refiere al Procedimiento administrativo de ejecución y lo conforman cuatro secciones. La primera de ellas es la relativa a las disposiciones generales, la segunda del Embargo, la tercera de la Intervención y la cuarta del ^{emate}.

El Título Sexto se refiere al Procedimiento contencioso administrativo y se integra de doce capítulos, constando el décimo de cuatro secciones.

El primero de Disposiciones generales, el segundo de la Improcedencia y el sobreseimiento, el tercero de los Impedimentos y excusas, el cuarto de las Demandas, el quinto de la Contestación, el sexto de los Incidentes, el

séptimo de las Pruebas, el octavo del Cierre de la instrucción, el noveno de la Sentencia, el décimo de los recursos el cual se integra de cuatro -- secciones. La primera de la Reclamación, la segunda de la Queja, la tercera de la Revisión y la cuarta de la Revisión fiscal.

El capítulo onceavo se refiere a las Notificaciones y al cómputo de -- los términos y el doceavo de la jurisprudencia.

El Código Fiscal de la Federación, es el primer esfuerzo serio para -- reunir en un sólo cuerpo de leyes, las normas más generales del Derecho Fis cal.

b).-- Autonomía del Derecho Fiscal y la Creación
del Tribunal Fiscal.

Autonomía del Derecho Fiscal.

De la abundante literatura existente se desprende que "Derecho Fiscal" y "Ciencia Financiera" son, en cierto modo, conceptos sinónimos. "El fiscalista argentino Salvador Oría nos dice: "La Ciencia Financiera es el conjunto de los estudios y doctrinas que, teniendo por sujeto al Estado y por objeto el interés general, se ocupa de los diversos aspectos de la economía pública, abarcando la organización y la percepción de éstos a las necesidades de orden colectivo". (44)

La palabra "finanzas" se deriva de la voz latina "finis" (fin o terminación) la cual a sufrido un cambio en su significado, pues de la misma manera que "pecunia" en su origen significaba ganado en nuestros días denota dinero a los ingresos y egresos, ya de los particulares o bien del Estado.

En realidad la materia que estudiamos tiene diversas denominaciones según desde el punto de vista que se le mire, y en ocasiones, aún del autor mismo. En efecto, así se habla de Derecho Financiero, Derecho Tributario, - Legislación Fiscal, Administración y Jurisdicción Fiscales, etcétera.

En nuestro país la denominación más común es la de Derecho Fiscal y es la que aceptamos por las razones que se expusieron en el capítulo respectivo.

(44) Salvador Oría. Autor citado por Armando Porras y López. Ob. Cit. pag.

El Tribunal Fiscal de la Federación en pleno de 19 de noviembre de 1940 resolvió: "El Derecho Fiscal, como rama del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal, que actualmente se puede considerar como una verdadera rama autónoma del Derecho, - y con características especiales, que si lo distinguen en el campo del Derecho Administrativo y a su vez del Derecho Público, con mayor razón lo distinguen del Derecho Civil", y agrega: "El Derecho Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda Pública y los particulares considerados en su calidad de contribuyente".

En el constante desarrollo del Derecho Hacendario, el legislador mexicano ha podido ir creando ordenamientos tendientes a la unificación o recolección de los distintos principios, leyes, disposiciones de carácter fiscal, formándose así un verdadero derecho fiscal mexicano. En efecto, el Derecho Fiscal, originariamente una rama del Derecho Administrativo, se transforma al mismo tiempo que se transforma el Estado moderno y en consecuencia el contenido económico, específicamente financiero y a la propia naturaleza de los sujetos de la relación jurídica, aquella rama ha terminado por adquirir una verdadera autonomía científica, independizándose del Derecho Administrativo.

Las ramas del Derecho que han alcanzado su autonomía científica pasaron por ^{cuatro} etapas, en su clara evolución, desde su nacimiento hasta su plena y grávida madurez.

Los modos de satisfacer las necesidades de los hombres siempre han in-

fluido en gran proporción en la estructura de ciertos fenómenos que, aparentemente, nada tiene en común con la satisfacción de las necesidades biológicas. En la Edad Antigua el hombre que poseía cierto número de esclavos, - podía satisfacer mejor sus necesidades que aquel que no tenía esclavos, - - pues éste, tenía que labrar la tierra, recoger su trigo y cocer su pan. En Roma, el esclavo se multiplicó, y, como consecuencia lógica, nació la esclavitud, que todavía se estudia como un capítulo importante del Derecho Romano.

En la Edad Media, la tierra tuvo tanta importancia en la satisfacción de las necesidades humanas que se perfeccionó la institución jurídica de la servidumbre y su empleo fue tan frecuente como no la ha sido en ninguna otra época de la humanidad. Podemos concluir, afirmando que el Derecho Fiscal no pudo existir ni en la Edad Media ni a la Edad Antigua.

Lenta, gradualmente, se fueron configurando principios jurídicos propios y al mismo tiempo diferentes de los existentes en las otras ramas del saber humano.

En la nueva rama jurídica surge la autonomía didáctica en las cátedras, conferencias y obras escritas, y a una codificación sistematizada propia - una rama del Derecho sólo goza de autonomía cuando las normas que lo conforman se aplican a un ámbito de la realidad bien definido y se fundamenta en un conjunto de principios exclusivos.

Aplicando estas ideas al Derecho Fiscal se puede decir:

1.- Existen principios que son diferentes a los existentes en otras ramas; los sujetos en cualquier rama del derecho son particulares, en cambio en el Derecho Fiscal uno de ellos siempre es sujeto de Derecho Público. Las obligaciones civiles, mercantiles, laborales, etc., nacen de la concurrencia libre de voluntades; en cambio en el Derecho Fiscal las obligaciones nacen de la Ley, independientemente de que exista la libre voluntad de las -- partes, especialmente del sujeto pasivo del impuesto. Los principios de analogía y de mayoría de razón, no son operantes en el Derecho Fiscal.

2.- La existencia de leyes positivas, es decir, la abundancia de la materia jurídica positiva es a la manera de la materia viva que emplea la biología para sus investigaciones. En efecto, la existencia de una abundante -- legislación positiva, escrita y consuetudinaria es el presupuesto jurídico -- para la existencia de una rama autónoma e independiente del tronco común -- que le dio vida.

3.- Que las instituciones que forman esa nueva rama tengan un fundamento común; todas las instituciones del Derecho Fiscal, tanto adjetivo como -- sustantivo tienen un fundamento común: el interés del Fisco para llevar a -- cabo los gastos a fin de cumplir con el sostenimiento del Estado y para los servicios públicos, y, de esta manera, satisfacer las necesidades de la co-- lectividad.

4.- Que las instituciones, por tener características propias, sean di-- ferentes de las existentes en otras ramas de la ciencia jurídica.

Las características del procedimiento civil, mercantil o laboral, son bien distintas del procedimiento contencioso, administrativo del Derecho Adjetivo Fiscal. En efecto, basta citar el principio de instancia de parte como eje y motor de aquellos procedimientos para advertir que dicho principio no triunfa en el procedimiento fiscal; antes bien, en éste más bien triunfa el opuesto, "La oficiosidad".

Las características de organización del Tribunal Fiscal de la Federación atendiendo a la naturaleza jurídica del artículo 49 de la Constitución, son distintas a las que corresponden a la organización de los Tribunales — del Fuero Común, a la organización de los Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y aún de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.- En ninguna otra rama del Derecho Administrativo, aparece tan neta-mente delimitada la relación jurídica entre el Estado y el ciudadano, tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista formal.

En conclusión, la autonomía del Derecho Fiscal se desprende de los fenómenos por ciento intrincados que prevé en sus leyes, que estudia en sus doctrinas y que resuelve en sus sentencias.

La Creación del Tribunal Fiscal.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de controversia que surjan de actos de la Administración, en el año de 1936, se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto, la Ley de justicia Fiscal. Pues antes de la creación de dicha Ley, la justicia administrativa y en particular la fiscal estaban encomendadas a la justicia del fuero federal. En tesis general los conflictos fiscales entre particulares y el poder ejecutivo se ventilaban ante el Poder Judicial.

El ministro M. Azuela, catedrático de Garantías y Amparo, comentando las relaciones ante los contribuyentes y las autoridades hacendarias de 1917 a 1936, dice: "El particular no gozaba de los medios efectivos de defensa contra las arbitrariedades de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los tribunales federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitados ante dependencias de la Secretaría; y el juicio constitucional de amparo, funcionaban en ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia tributaria". (45)

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación fue necesario hacer a un lado interpretaciones de tipo tradicional, y, de acuerdo con la

(45) M. Azuela. Autor citado por Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. pag. 634

Exposición de Motivos de la Ley, se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ya en este plano, dice la Exposición de Motivos, es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no sólo para el Fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de impuestos, y de más prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presente interferencia carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino el amparo de un sistema lógico y congruente en un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos períodos que la doctrina reconoce: el período oficioso y el período contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal".

En relación a este tema el Profesor Gabino Fraga ha comentado que: ---
 "Igualmente se tomó en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público, que se concentran en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posterior, -

iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos", el Profesor sigue diciendo que de esta tesis se llegó a la siguiente conclusión:—"no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos sin la intervención de éstos - no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos".

Sigue diciendo: "También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías". (46)

En base a las anteriores anotaciones se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Jurisdicción y Competencia del Tribunal Fiscal.

La jurisdicción y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en los artículos 23 y 24 de la misma que textualmente dicen:

"Art. 23.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inician contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fis-

(46) Gabino Fraga. Ob. Cit. pag. 460

cales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

" II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados - por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

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

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

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

"Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o

tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

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

" VIII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la administración pública Federal centralizada;

" VIII. Las que constituyen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

" IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado".

"Art. 24._ Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, -- respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con se-

de en su jurisdicción.

"Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidas por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

"Las disposiciones en materia de competencia registrarán a los casos en — que las autoridades de las entidades federativas apliquen por coordinación con las autoridades de la Federación o por delegación de facultades, las leyes y las demás disposiciones fiscales federales.

"Para los efectos de esta ley se entiende por autoridad ordenadora, la que dicte u ordene la resolución impugnada o trámite el procedimiento en — que aquéllas se pronuncien".

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene las siguientes características:

I. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.

Su fundamento se apoya en el artículo 104, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, al construir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia — del tribunal debe ser análoga a la de los tribunales judiciales.

II. El Tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.

Su establecimiento propuso mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Es esto lo que consagra en la ley: El tribunal fiscal de la federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece. Artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

III. EL Tribunal Fiscal es un tribunal de Derecho.

Siguiendo los principios generales del derecho, es suficiente que las partes prueben los hechos para que los señores Magistrados apliquen el Derecho de acuerdo con el principio jurídico que dice: "Jura Novit Curia", los tribunales saben el Derecho. Este principio se complementa con aquel otro que afirma: "Da mihi factum dabo tibi just", dame los hechos y yo os daré el Derecho.

IV. La competencia del tribunal es limitada y salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse.

Como organismo estatal tiene una competencia restringida que deriva principalmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva.

V. El Tribunal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

La exposición de motivos por la Ley de Justicia Fiscal en la parte relativa afirma: "Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad - administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las - resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea de una manera franca y amplia, pero no puede hablarse propiamente de justicia administrativa". Como se advierte en los últimos renglones expuestos anteriormente todavía implicaba impresiones en los redactores de dicha ley; en nuestros días podemos afirmar sin vacilaciones de ninguna especie que sí estamos frente a la justicia adminis-trativa, por lo menos comprendiendo parte de la misma y, posiblemente, la - más importante: la justicia fiscal.

VI. El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para -- juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes.

El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, "pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos -- que se le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación, de acuerdo -

con lo dispuesto en los artículo 103 y 107 de la Constitución Federal" - -
Sem. Jud. Fed. T. 115 pág. 1281, V época.

VII. El Tribunal corresponde al contencioso de anulación.

Al respecto en la exposición de motivos se afirma: "Será a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la declaración de nulidad de actos o procedimientos y fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte". - El artículo 239 del Código Fiscal señala en las fracciones I y II: La sentencia definitiva podrá: reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Organización del Tribunal Fiscal.

Los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o., 7o., 8o., 9o., y 10, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, nos hablan de su organización los cuales textualmente dice:

"ARTICULO 1o.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece".

"ARTICULO 2o.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales".

"ARTICULO 3o.- El Presidente de la República, con aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal; al hacer la designación señalará si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales. También designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de las Salas Regionales y sustituirán a los magistrados de la Sala Superior en los casos previstos por la ley. Los magistrados podrán ser nombrados para periodos subsiguientes. Las vacantes definitivas que ocurran se cubrirán por el tiempo faltante para la terminación del periodo correspondiente.

Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión permanente".

"ARTICULO 4.- Para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de treinta años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal".

"ARTICULO 5.- Las faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior no serán cubiertas; las definitivas se comunicarán de inmediato al Presidente de la República por el Presidente del Tribunal para que proceda a las designaciones de los magistrados que los cubran. El reglamento interior del Tribunal establecerá las normas para el turno y reasignación de expedientes en los casos de faltas temporales de los magistrados de la Sala Superior.

Las faltas temporales de los magistrados de las Salas Regionales se suplirán por los magistrados que designe la Sala Superior de entre los supernumerarios; las faltas definitivas se cubrirán con nueva designación".

"ARTICULO 6.- Las licencias con goce de sueldo de los magistrados, --- cuando no exceden de un mes en un año, o por enfermedad, serán concedidas --- por la Sala Superior; las que excedan de ese tiempo solamente podrá conceder las el Presidente de la República, a quien solicitarán por conducto del Presidente del Tribunal".

"ARTICULO 7.- No podrán reducirse los emolumentos de los magistrados --- del Tribunal durante el término de su encargo".

"ARTICULO 8.- El Tribunal tendrá un Secretario General de Acuerdos, — quien será también secretario de acuerdos de la Sala Superior, un Oficial Mayor, los secretarios, los actuarios y los peritos necesarios para el despacho de los negocios de las salas, así como los empleados que determine el presupuesto de Egresos de la Federación".

"ARTICULO 9.- Los secretarios y los actuarios deberá ser mexicanos, — mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta.

Los peritos deberán tener título, debidamente registrado, en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que debe rendirse el peritaje o proporcionarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieren legalmente reglamentados y si no lo estuviere, deberán ser personas versadas en la materia, aun cuando no tenga título".

"ARTICULO 10.- Los magistrados, los secretarios y los actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia".

c).- El Procedimiento y Proceso en Materia Fiscal.

Para hacer una correcta diferenciación de estos conceptos, debemos tomar como punto de partida la definición que de ellos propone el maestro - Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho:

"PROCESO. Conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la - finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la sa- tisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente".

"PROCEDIMIENTO. Conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos- y legislativos". (47)

En realidad, proceso y procedimiento vinieron siendo términos sinóni- mos en la terminología del Derecho. Actualmente desde el punto de vista teó- rico se considera al proceso y al procedimiento como conceptos diferentes.

"PROCESO. En general significa un conjunto de actos, acontecimiento, - realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen - entre sí determinadas relaciones que les dan unidad". (48)

(47) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho P. 392.

(48) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p.

Para Guasp: "El proceso es una serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión mediante la intervención de los órganos — del Estado instituido especialmente para ello". (49)

Para Calamandre: el proceso "es una serie de actos coordinados y regulados por el Derecho Procesal, a través de los cuales se verifica el ejercicio de la Jurisdicción" (50)

Para el procesalista Carnelutti, el proceso "es el que realizan los órganos jurisdiccionales, en este aspecto serán procesos los que realizan ante los órganos del Poder Judicial y ante aquellos órganos del poder administrativo que solucionan conflictos". (51)

Para Hugo Rocco, el proceso es "el conjunto de las actividades del Estado y de los particulares con las que se realizan los derechos de éstos y de las entidades públicas que han quedado insatisfechos por la falta de actuación de la norma de la que derivan". (52)

(49) Guasp. Autor citado por Armando Porras y López.
Ob. Cit. pag. 191.

(50) Calamandre: IDEM. pag. 191

(51) Carnelutti. Autor citado por Miguel Acosta Romero.
Ob. Cit. pag. 166.

(52) Rocco, Hugo. IDEM. pag. 166.

Miguel Acosta Romero aclara que desde el anterior punto de vista, el proceso es analizado exclusivamente en el aspecto instrumental y concluye que para él, el proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas formas, que tienen unidad entre si y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

En cambio, el Procedimiento Administrativo está integrado por un conjunto de normas y de actos, encaminados a producir nuevos Actos Administrativos. La diferencia consiste en que, en el Proceso hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto, en tanto que en el procedimiento no existe conflicto y lo que se busca es la realización de determinados Actos Administrativos.

El maestro Gabino Fraga, define el Procedimiento Administrativo como "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el Acto Administrativo, de la misma manera que las vías de prevención del Acto Legislativo y de la Sentencia Judicial, forman respectivamente, el Procedimiento Legislativo y el Procedimiento Judicial". (53)

De las definiciones anotadas anteriormente se desprenden las siguientes diferencias entre el proceso y el procedimiento:

(53) Fraga Gabino. Ob. Cit. pag. 255

1.- En el proceso hay unidad y tiene como finalidad la solución de un conflicto, y en el procedimiento se trata de un conjunto de actos que conservan cierta unidad y tienen un fin, sin que con ello se busque solucionar un conflicto, sino la realización de un acto determinado.

2.- En el proceso existen intereses diversos y presupone la existencia de las partes que pretenden la solución de un litigio y en el procedimiento no hay partes, sino una relación entre la administración y el interesado.

Una vez que se han señalado las características del procedimiento y — proceso diré que el procedimiento administrativo, es el medio o vía legal — de realización de actos, que en forma directa o indirecta concurre en la — realización definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, y el proceso fiscal el conjunto de actos realizados en base a determinadas normas, que conservan unidad entre sí y cuyo objetivo es la solución de un litigio originado de la acción directa del Estado mediante un acto administrativo que causa un agravio fiscal a un particular o que la autoridad que lo emite por medio del mismo pretenda suspender el disfrute de un derecho que ella misma otorgó.

Principios que rigen el Proceso Fiscal.

Los principios que norman el proceso fiscal se encuentran consagrados en la doctrina procesal, en el Código Fiscal de la Federación, en el artícu

lo 197 que afirma: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determine este Código".

El artículo antes citado menciona la palabra juicio, palabra que presupone el litigio, también en este precepto se establece la instauración de un proceso contencioso para la solución de un litigio fiscal, en el que aún cuando se maneja el término "procedimiento", sin duda la aplicación de éste se hace con referencia al proceso como contienda, como litigio o como oposición a la ilegalidad de un acto administrativo.

a).- Principio dispositivo. El Tribunal no puede manifestarse si las partes, los interesados, no actúan, en otras palabras: para que el poder jurisdiccional intervenga por conducto de sus titulares, es necesario que los particulares promuevan, ejerciten sus acciones. Esta actividad de los particulares es lo que se denomina principio dispositivo. Este principio es el que tradicionalmente se ha llamado iniciativa o instancia de las partes. Todo lo anterior significa que el juzgador nada puede hacer, si previamente no se le piden los particulares.

b).- Principio de impulsión del proceso. El proceso es fundamentalmente dinámico y, en opinión nuestra, implica siempre un avance, una marcha adelante hacia la realización del punto culminante del proceso fiscal; la sentencia. Negar el aspecto del progreso, de marcha hacia adelante, hacia

la finalidad concreta del contenido del proceso, es negar el valor eminentemente práctico del proceso. Este avance, este aspecto dinámico del proceso, es el principio de impulsión del proceso mismo.

c).-- Principio de formalidad del proceso. El formalismo procesal, dice Japiot, "es necesario no solamente como exigencia de interés general para asegurar el buen funcionamiento de la justicia, sino también en servicio -- del interés privado del litigante, como salvaguarda de sus derechos". (54)

d).-- Principio de inmediación. Este principio consiste en que el magistrado del Tribunal que tenga que conocer del conflicto deberá estar en contacto directo, en relación directa, próxima, cercana a las partes; debe presidir, de ser posible, todas las audiencias a fin de que conozca el negocio, no a través del Secretario en el momento del acuerdo, sino personalmente, - en forma inmediata, a fin de tener un justo criterio.

(54) Japiot. Autor citado por Armando Porras y López.
Ob. Cit. pag. 196.

d).- El Amparo en Materia Fiscal.

Antes de hacer el estudio del Amparo en Materia Fiscal, es necesario - conocer el motivo de su creación, sus presupuestos y los principios que lo rigen.

Comenzare diciendo que en nuestro país se ha creado un sistema de control jurídico, por medio del cual se vigila y controla la inviolabilidad de la constitución, que es la suprema voluntad del pueblo hecha Norma Fundamental, y ha ese sistema de control jurídico de la Constitucionalidad se le llama juicio de Amparo.

Los presupuestos sin los cuales no podrá existir el juicio de amparo - son los siguientes:

1.- Los sujetos del Amparo. Para la existencia de todo juicio, es indispensable la existencia de lo que la doctrina procesal contemporánea ha denominado presupuestos. Ahora bien, el primer grupo de presupuestos del juicio de amparo es la existencia previa de los sujetos, es decir, las partes contendientes, que en nuestro juicio constitucional son el demandante o quejoso, que es parte agraviada, quien interpone la demanda de amparo y la autoridad responsable, que procesalmente hablando, resulta ser la demandada.

Todo individuo cuya situación jurídica coincida con la establecida con el artículo 103 Constitucional, puede intentar la aplicación del juicio de amparo, comparecer ante las autoridades, etc., y por otra parte, el artícu-

los 5 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107, nos dice: "Son - partes en el juicio de amparo:

"I.- El agraviado o agraviados;

"II.- La autoridad o autoridades responsables;

"III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir... "

2.- La autoridad competente. En otras palabras, es el juez la autoridad que resolverá la controversia entre el individuo y el Estado, entre el modesto particular y aquella autoridad que ha confeccionado una ley anticonstitucional o de una autoridad que conciente o inconcientemente, con dolo o mala fe, o sin ellos, ha violado la ley en perjuicio del particular, causándole un agravio .

La característica esencial de la autoridad, valga decir, su capacidad, es la competencia. Las autoridades competentes que conocen y resuelven los juicios de amparo, son:

a).- Los Jueces de Distrito, cuando se trata de amparos indirectos. -- (Art. 36).

b).- Los Tribunales Colegiados de Circuito, si el amparo es directo, - pero en ciertos casos y determinados casos. (Arts. 158 bis, 159 y siguientes).

c).- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando es procedente - el Amparo Directo.

3.- El agravio personal y directo. Sólo tiene derecho de invocar el amparo la persona directamente agraviada por el acto violatorio de garantías, porque ese derecho es personalísimo, toda vez que el acto solamente afecta al agraviado. Parte agraviada lo es para los efectos del amparo, la directamente afectada por la violación de garantías, no el tercero a quien indirectamente afecta la misma violación.

Ahora bien, cuatro son las características que deben señalarse en este tercer y último presupuesto del juicio constitucional.

I. Que exista un daño o perjuicio, lo que constituye el elemento material del agravio.

II. Consiste en que el agravio sea el efecto de una causa: La violación de la Constitución o de una ley secundaria, haciéndose valer el amparo al través del artículo 16 Constitucional.

III. El agravio debe ser personal, es decir, que recaiga sobre un individuo o bien sobre una persona moral.

IV. Que el agravio debe ser directo, en cuanto al tiempo, o que sea de realización presente, pasada o eminentemente futura.

Los principios fundamentales que rigen el juicio de Amparo son los siguientes:

a) Principio de instancia de parte agraviada.

Es uno de los principios angulares sobre los que descansa nuestro institución, porque precisamente a través de él se consagra la acción constitucional ante el órgano jurisdiccional, pues el juicio de amparo sólo procede a petición de parte interesada, nunca de oficio. Es necesario que se cause un perjuicio o se sufra un daño que recibe el nombre de agravio, para que los tribunales federales competentes resuelvan si se ha violado en contra de la persona agraviada sus derechos individuales o sociales consignados en la Constitución.

b) Principio de prosecución judicial del amparo.

Este principio origina la substanciación del juicio de amparo que se encuentra prevista en la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, en la que establecen las formas procesales que debe revestir el juicio de amparo.

c) Principio de la relatividad de la sentencia de amparo.

Los creadores y forjadores de nuestro juicio constitucional consagraron esta fórmula a través de la cual se evita que las sentencia de amparo tengan efectos erga omnes, es decir, generales, sino que las resoluciones sólo deben limitarse a amparar y proteger al quejoso en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de

la ley o acto que se hubiere reclamado.

d) Principio de definitividad del juicio de amparo.

En este principio consiste en que el juicio de garantías, para ser procedente, requiera un elemento sine qua non: deben agotarse, antes de interponer el juicio de amparo, todos los recursos ordinarios que señale la ley que rija el acto que reclame, salve las excepciones que la misma establececa.

e) Principio de estricto derecho.

Se impone una obligación a los tribunales competentes para conocer del juicio de garantías, consistente en que sólo se deben atender a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo por el quejoso sin poder suplir de oficio ni los actos reclamados ni los conceptos de violación. Sin embargo, el mismo artículo 107 Constitucional y su Ley Reglamentaria establecen excepciones a este principio, en materia penal, laboral, agraria - cuando se trata de leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia, y con relación a menores, en cuyos casos los Tribunales que conozcan del juicio de amparo tienen el deber en unos casos, y en otros la facultad, de suplir la queja deficiente, o sea subsanar de manera oficiosa las imprevisiones o carencias en que haya incurrido el quejoso en su demanda de amparo, llegándose en algunos casos en materia agraria, a suplir no -

sólo la deficiencia de los conceptos de violación, sino los mismos actos reclamados.

f) Principio de procedencia del amparo.

Los órganos competentes para conocer de nuestro juicio de garantías — son los tribunales de la Federación, que en su orden jerárquico son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito y excepcionalmente el superior del tribunal que ha ya cometido la violación en los términos del artículo 37 de la Ley de Amparo.

El Juicio de amparo se divide en amparo directo y amparo indirecto, estableciéndose la procedencia de uno u otro en razón de la naturaleza del acto reclamado. En efecto, cuando se trate de una sentencia definitiva civil, penal o administrativa, o de un laudo de los tribunales del trabajo, procederá el amparo directo; en tanto que cuando no se trata de tales resoluciones, sino de otro tipo de actos que no tengan tal carácter, pero que también sea violatorios de garantías individuales, será procedente el amparo indirecto. Son competentes para conocer del primero, o sea del amparo directo, La Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Circuito en su caso; en cambio, serán competentes para conocer del amparo indirecto los jueces de Distrito, es decir, cuando no se trate de sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativas o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo.

El Amparo en Materia Fiscal.

a).-- El Amparo en contra de las Leyes Fiscales.

El juicio de amparo fiscal se ejercita en contra de las leyes expedidas por el Poder Legislativo que violen las disposiciones fundamentales de la Constitución; frente a esta situación, la ley reglamentaria de los Arts. 107 y 103 ha establecido que procede en tal situación el juicio de amparo. En efecto, el artículo 114 afirma: "El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

"I.- Contra las leyes, cuando por su sola expedición entrañen violación de garantías".

Las leyes secundarias frecuentemente van en contra de la Constitución, es decir, la violan y desde este punto de vista las leyes se han clasificado en tres grupos:

1).-- Las leyes que violando la Constitución, sin embargo, no se aplican, es decir, no causan agravios a personas físicas o morales, sino que siendo situaciones jurídicas abstractas son impersonales y no se transforman en situaciones jurídicas concretas. Estas leyes, si bien es cierto que son anticonstitucionales, no producen ningún perjuicio concreto e individual a persona alguna, por lo que en contra de las mismas no procede el juicio de

amparo.

2).- Leyes que violando la Constitución, sin embargo, para su aplicación concreta e individual se requiere de una ley reglamentaria que haga posible la aplicación de esta ley y sólo hasta entonces surge el agravio personal y directo en contra de la persona física o moral y consiguientemente hasta entonces procederá la interposición de la demanda de amparo.

3).- Leyes que al violar la Constitución son autoaplicativas, es decir, su expedición trae aparejada inmediatamente la ejecución de la misma, en cuya situación jurídica automáticamente se encuentran las personas físicas o morales. En esta tercera situación es procedente, de inmediato, la interposición de la demanda de amparo dentro de los treinta días que se contarán desde que la propia ley entre en vigor. (Art. 22 Fracc. I.)

b).- El Amparo en contra de las Resoluciones de las Autoridades Fiscales o Administrativas.

La fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo afirma: "El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito. II. Contra actos de autoridades — distintas de las judiciales administrativas o de las juntas de Conciliación y Arbitraje. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio ante dichas autoridades, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la misma ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido — por persona extraña a la controversia.

Ahora bien, el juicio de amparo fiscal se inicia con la demanda que deberá interponerse ante el Juez de Distrito en materia Administrativa de la jurisdicción respectiva en contra de las sentencias definitivas dictadas — por cualquiera de las salas que integran el Tribunal Fiscal de la Federación que terminan con el juicio contencioso-administrativo-fiscal.

Sólo los causantes particulares tienen derecho a iniciar el juicio — constitucional, pues las autoridades hacendarias tienen prohibido legal y — doctrinariamente interponer la demanda de amparo, las autoridades no se quedan sin defensa, tienen expeditos sus derechos para recurrir la sentencia —

definitiva dictada por cualquiera de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación interponiendo el recurso de revisión.

La sentencia de amparo del Juez de Distrito será esencialmente en tres sentidos:

a).- Que se reponga por la autoridad responsable el procedimiento si fue violado. "El efecto jurídico de la sentencia definitiva que se pronuncia en el juicio constitucional concediendo el amparo, es volver las cosas al estado que tenían antes de la violación de garantías, nulificando el acto reclamado y los subsecuentes que de él deriven". (Sem. Jud. de la Fed. - Jurisprudencias, Tomos y páginas: XI, 1658; XII, 497, 619, 890; XIII, 511).

b).- Que la responsable dicte nueva sentencia ajustándose al criterio jurídico fijado por el C. Juez De Distrito.

c).- Para los casos en los cuales el Amparo se niegue o que no sera recurrida la resolución dictada por el Juez de Distrito, en cuya situación la sentencia dictada por las salas causará estado. Sin embargo, puede suceder que dictada la sentencia por el Juez de Distrito, reponiendo el procedimiento o bien dictando nueva sentencia, el particular, si a sus intereses conviene, podrá interponer la revisión que conocerá la Segunda Sala de la H. - Suprema Corte de Justicia de la Nación, atento a lo ordenado por el artículo 82 y Frac. IV del artículo 83 de la ley de amparo.

CONCLUSIONES.

1.- En todas las épocas y donde quiera que haya existido un gobierno, ha habido instituciones administrativas, porque no se puede aceptar la existencia de un gobierno sin la presencia de reglas destinadas a dirigir a los funcionarios de los diversos ramos administrativos.

2.- El Derecho Administrativo no surge en el momento en que se descubre en el tiempo, la aparición de normas relativas a la administración pública, sino sólo cuando la actividad administrativa está regulada por normas jurídicas exteriormente obligatorias y distintas a las que rigen a los particulares y esto sólo se da en el momento que se crea el Estado de Derecho.

3.- En nuestro país se ha cultivado poco la Ciencia del Derecho Administrativo, tal situación se resiente en nuestra administración, porque las instituciones administrativas, en las que delega facultades el Ejecutivo expiden por separado reglamentos, ordenes, circulares y esto es común en cada período presidencial, lo que trae como consencuencia que nuestra legislación administrativa no sea eficaz, porque dichas disposiciones se encuentran dispersas en distintos ordenamientos.

4.- El acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad, de un órgano del Estado que forma parte de la administración activa en cumplimiento de sus funciones, teniendo las características de ser ejecutivo y tener una presunción de legitimidad, que sólo puede suspender-

se por decisión de la misma autoridad y excepcionalmente, por el órgano jurisdiccional, cuando dicho acto origine al particular un daño irreparable.

5.- Los tributos, fueron cargas que se imponían antiguamente a caprichos y beneficio de los soberanos como primitivas formas de pago, sobre las ganancias que obtenían los súbditos por el desarrollo de sus actividades comerciales, artesanales, industriales, etc, sin que por ello las contribuciones que obtenían se emplearan para la satisfacción de necesidades de interés general, por lo que al Derecho Fiscal no se le debe denominar Derecho Tributario, ya que en nuestro país las contribuciones de los gobernados que el Estado obtiene como aportación económica, se emplean en beneficio de la colectividad y no para el beneficio de los gobernantes y afirmo que el Derecho Fiscal no pudo existir ni en la Edad Media ni en la Edad Antigua.

6.- Por el constante desarrollo que en la actualidad tiene el Derecho Hacendario el legislador mexicano ha podido ir creando ordenamiento tendientes a la unificación o recolección de los distintos principios, leyes, disposiciones de carácter fiscal, formándose así un verdadera Derecho Fiscal Mexicano. El Derecho Fiscal, originariamente una rama del Derecho Administrativo, se ha transformado al mismo tiempo que se ha transformado el Estado moderno y en atención al contenido económico, específicamente financiero y a la propia naturaleza de los sujetos de la relación jurídica, aquella rama ha terminado por adquirir una verdadera autonomía científica, independizándose del Derecho Administrativo.

7.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo, con la característica de ser un Tribunal de Derecho y con una competencia limitada; porque su actividad se ve regida única y exclusivamente por la ley que lo creó, sin que pueda aceptarse competencia alguna no contemplada en ella.

8.- El procedimiento se refiere a los trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo; el proceso es el conjunto de reclamaciones del particular ante el Tribunal Fiscal por violación o desconocimiento de un derecho.

9.- El juicio de amparo en materia fiscal procede en contra de leyes - fiscales, cuando por su sola expedición violen garantías individuales y contra las resoluciones dictadas o por violaciones al procedimiento seguido ante las Salas del Tribunal Fiscal y se interpone ante el Juez de Distrito en materia administrativa de la jurisdicción respectiva.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. UNAM. TEXTOS UNIVERSITARIOS 2a ED. MEXICO.

DE PINA, RAFAEL
DICCIONARIO DE DERECHO
ED. PORRUA. MEXICO 1981.

FRAGA, GABINO
DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. PORRUA. MEXICO 1981.

FLORES ZAVALA, ERNESTO
ELEMENTOS DE LAS FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS
ED. PORRUA. MEXICO 1980.

LARES, TEODOSIO
LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO
ED. UNAM. MEXICO 1978.

LOPEZ ROSADO, DIEGO
CURSO DE HISTORIA ECONOMICA DE MEXICO
ED. UNAM. MEXICO 1981.

MERKL, ADOLFO

TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

ED. NACIONAL. MEXICO 1980.

MARIA DIEZ, MANUEL

EL ACTO ADMINISTRATIVO

TIPOGRAFICA EDITORA ARGENTINA. BUENOS AIRES 1961.

NAVA NEGRETE, ALFONSO.

EL DERECHO

ED. UNAM. MEXICO 1979.

OLIVERA TORO, JORGE

MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ED. PORRUA. MEXICO 1972.

PORRAS Y LOPEZ, ARMANDO

DERECHO PROCESAL FISCAL

ED. TEXTOS UNIVERSITARIOS. MEXICO 1980.

PORRAS Y LOPES, ARMANDO

DERECHO FISCAL

ED. MANUEL PORRUA. MEXICO 1967.

SERRA ROJAS, ANDRES

DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO I y II

ED. PORRUA. MEXICO 1977.

SANCHEZ LEON, GREGORIO

DERECHO FISCAL MEXICANO

CARDENAS EDITOR y DISTRIBUIDOR. MEXICO 1980.

LEGISLACION.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION (VIGENTE)

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

ED. PORRUA. MEXICO 1982.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ED. PORRUA. MEXICO 1982.

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

ED. PORRUA. MEXICO 1982.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO.

ED. PORRUA. MEXICO 1978.