

635  
rey.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DE EJECUCION”.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**JOSE ARTURO RAMIREZ HERNANDEZ**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**FALLA DE ORIGEN**

**México, D. F.**

**Noviembre, 1989**



## **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 está 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.

## I N D I C E G E N E R A L .

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

Introducción.....	I
CAPITULO PRIMERO.	
LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	
1.- Breve noción de acto administrativo.....	1
A) Concepto de acto administrativo.....	1
B) Características del acto administrativo.....	13
C) Clasificación del acto administrativo.....	17
D) Diferenciación con otros actos.....	24
E) Elementos del acto administrativo.....	36
F) Motivos y fines.....	48
2.- El procedimiento administrativo.....	49
A) Concepto del procedimiento administrativo.....	49
B) Características del procedimiento administrativo.....	59
C) Requisitos del procedimiento administrativo.....	62
D) Formalidades del procedimiento administrativo.....	63
3.- Tipos de procedimiento administrativo.....	71
CAPITULO SEGUNDO.	
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.	
A) Concepto.....	74
B) Fundamento legal.....	78
C) Autoridad que lo instaura.....	80

D) Casos de procedencia.....	84
E) Los créditos fiscales.....	93
1.- Características.....	108
F) Requerimiento.....	110
G) El embargo.....	114
1) Motivación legal.....	114
2) Reglas de procedencia del embargo.....	116
3) Secuestro administrativo.....	117
4) Señalamiento de bienes.....	118
5) El depositario de bienes.....	120
6) Oposición de terceros.....	121
7) Ampliación del embargo.....	123
8) Inscripción y cancelación.....	123
9) Entrega de bienes.....	124
10) Auxilio de la fuerza pública.....	125
H) La intervención.....	126
I) El remate.....	134
1) Presupuestos de procedencia del remate.....	139
2) Formalidades del remate.....	141
3) La postura legal.....	143
4) Pago y adjudicación de bienes.....	144
5) Preferencia de adjudicación al fisco.....	145
J) Las facultades de las autoridades aduaneras y la Tesorería del Distrito Federal para la ejecución.....	146

CAPITULO TERCERO.

LA DEFENSA LEGAL EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.....	153
A) Concepto de recurso administrativo.....	154
B) Elementos del recurso administrativo.....	161
C) Fundamento legal de los recursos administrativos.....	181
D) Clasificación de los recursos administrativos.....	182
E) Efectos de la interposición de los recursos adm <u>i</u> nistrativos.....	188
F) Finalidad de los recursos administrativos.....	193
G) Tipos de recursos administrativos.....	195
H) El recurso de oposición al procedimiento administra- tivo de ejecución.....	203

BIBLIOGRAFIA.

CONCLUSIONES.

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

El motivo que me inspiró para acometer la realización de este trabajo, no sólo fue el hecho de obtener mi titulación sino la inquietud que nació en mi mente cuando aún siendo estudiante, se presentó un embargo administrativo que afectó los derechos de un cliente del despacho donde, en ese entonces laboraba en calidad de pasante, asunto respecto del cual me fue encomendada su impugnación y, para mi sorpresa, me di cuenta que aún cuando me ostentaba como conocedor del derecho en ramas como la civil, familiar, laboral, etc., en materia administrativa- fiscal me encontraba en pañales, pues desconocía absolutamente los medios de defensa ante la Administración Pública y la manera de interponerlos.

Es de sabios reconocer los errores, con todo y que no me considero dentro de esa categoría, fue vergonzante para mí el hecho de tener que reconocer ante el propio cliente, mi desconocimiento respecto a la forma de defenderlo, aún cuando se dispuso mi ignorancia por la escasa experiencia adquirida en aquellos días en este tipo de negocios.

Posteriormente para mi bienestar emocional, me pude percatar que no todos los abogados con todo y su "experiencia procesal", -

conocen ampliamente la manera de impugnar un acto emitido por la autoridad administrativa, pues inclusive con el que yo laboraba - tuvo que pedir ayuda a otro que se dedicaba exclusivamente a ello, y poder así resolver el problema planteado por el cliente.

En efecto, es dable en la práctica jurídica que aún cuando - un litigante conozca ampliamente la práctica procesal en sus distintas ramas, desconozca sino absolutamente, si en gran medida -- lso diversos procedimientos existentes en el ámbito del Derecho - Administrativo, dada la gran variedad de actos confluyentes en es ta materia.

Esta situación de hecho fue la que me impulso a estudiar el medio legal por el cual se puede impugnar, en vía administrativa, la traba de embargos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los administrados; en primer lugar para instruirme correctamente sobre el tema y, secundariamente, - como una manera de dar a conocer a los particulares el medio de - inconformarse contra este tipo de actos, cuando afecten flagrantemente sus derechos y su patrimonio, sin que ello quiera signifi-- car que este modesto trabajo pretenda ser un tratado de impugna-- ción en materia administrativa, pues aún cuando se toca someramente la teoría del acto administrativo, así como los conceptos y -- fundamentos principales del procedimiento coactivo de cobro, por lo que hace a la defensa legal únicamente analizamos el recurso - de oposición al procedimiento administrativo de ejecución en matere

ria fiscal federal.

Dado que a través del estudio efectuado y a la práctica realizada como funcionario público dentro de las instituciones conformantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, me he podido percatar de graves anomalías que van en perjuicio de los particulares, vulnerando los principios jurídicos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, me atrevo a proponer dentro de las conclusiones, algunas medidas que coadyuven a eliminar prácticas obsoletas y fomenten la impartición de justicia espedita en la tramitación de los asuntos por parte de la Administración Pública.

Con ello espero ayudar, uniendo mi esfuerzo al de muchos mexicanos honestos preocupados por el desarrollo de nuestro país, a lograr un México mejor, una patria digna de encomio de la cual no tengan porque avergonzarse nuestros hijos.

Agradezco de antemano la colaboración de todas las personas que, de alguna manera me auxiliaron en la elaboración de esta investigación, a mi Nación, a mi Raza y sobre todo a mi Universidad, esperando haber contribuido en algo a su acervo cultural, como una pequeña retribución por los elementos económicos sacrificados en pro de mi educación profesional.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".**

Noviembre 1989.



## CAPITULO I

## LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

## 1.- Breve noción de acto administrativo.

## A) Concepto

La palabra acto se deriva de la ascepción latina "ACTUS" - que proviene de AGERE, obrar o hacer; por lo tanto podemos concluir que acto significa esencialmente el efectuar o hacer algo, - realizar un hecho o una acción.

Esta simple definición etimológica no va a llevarnos a conocer la conceptualización formal del acto administrativo en si, - para ello, entraremos someramente al estudio del acto jurídico en general, haciendo la distinción también entre este y el hecho jurídico, analizando dos corrientes, la italiana y la francesa que- consideramos como las más aceptadas y claras al respecto.

Así tenemos que el ilustre jurista italiano Francesco Carnelutti, en su obra "Sistema di Diritto Processuale Civile" clasifica los hechos jurídicos desde dos enfoques distintos ya sea --- atendiendo a su naturaleza o de acuerdo con los efectos que producen.

a) De acuerdo con su naturaleza, los hechos jurídicos se distinguen a su vez en naturales o casuales que esencialmente son los fenómenos de la naturaleza, y humanos o voluntarios que también se conocen como actos jurídicos y producen consecuencias de derecho.

A los actos jurídicos Carnelutti los divide en tres categorías, atendiendo a la relación que guardan entre su fin práctico y el efecto jurídico que producen, a saber:

1.- Lícitos o de indiferencia, cuando la finalidad práctica no coincide con la consecuencia normativa, ni se opone a ella.

2.- Stricto sensu, se dan cuando el fin práctico del autor del acto, concuerda con su consecuencia jurídica. Estos pueden --

ser:

- proveídos de las autoridades que representan el ejercicio de un poder,
- negocios jurídicos que implican el ejercicio de un derecho y
- actos obligatorios que entrañan la observancia o cumplimiento de una obligación.

3.- Ilícitos, cuando existe oposición entre la finalidad práctica del acto y su consecuencia jurídica.

b) Conforme a los efectos que producen, los hechos jurídicos son de eficacia principal y de eficiencia secundaria. Entendiéndose por los primeros que crean, por si mismos, consecuencias de derecho y, por los segundos que no producen efectos sino van unidos a otros.

A su vez, los principales se subdividen en constitutivos o extintivos, según sea que den nacimiento a una realización de derecho o la extingan; los secundarios pueden paralizar o modificar la eficacia de los hechos principales, razón por la cual se -

habla de condiciones impositivas o modificativas. (1).

La Doctrina Mexicana para la definición de el acto jurídico, se apega a la teoría francesa, misma que analiza los hechos jurídicos haciendolos consistir en hechos o estados de hecho independientes de la voluntad humana y en acciones humanas voluntarias o involuntarias, pudiendo producir consecuencias tanto en relación con sus autores como con otros sujetos.

Dentro del ámbito del derecho subjetivo dichas acciones al considerarse como hechos jurídicos, pueden ser lícitas o ilícitas, según se presenten acordes o contrarien sus preceptos.

Los autores franceses consideran que las acciones de un sujeto son lícitas, cuando su finalidad es la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos, denominandolas como actos jurídicos propiamente dichos, y estos pueden ser unilaterales o bilaterales según sea el caso de acuerdo a la manifestación de las voluntades que intervengan en ellos; los bilaterales se subdividen en convenios y contratos. Cuando la finalidad de la acción es crear, modificar, transmitir o extinguir conse---

---

(1) García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho" 38ª Ed. Editorial Porrúa, México 1986. Págs. 180 a 183.

cuencias jurídicas, reciben el nombre de hechos jurídicos, comprendiéndose en ellos los materiales o físicos, los de un tercero y los ilícitos.

Desde este punto de vista, Julian Bonnacase, en su obra -- "Précis de Droit Civil", nos da la definición más aceptada del acto jurídico, mencionando que: "Es la manifestación exterior de voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la -- formación, modificación o extinción de una relación jurídica".(2)

Así tenemos que el acto jurídico se puede clasificar siguiendo dos criterios, los que para efectos de este estudio se reducen suscintamente en lo siguiente:(3)

a) Por las voluntades que intervienen en la formación del-

- 
- (2) Bonnacase, Julian. Citado por: García Maynez, Eduardo, Opus -- Cit. Págs. 183 y 184.
- (3) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 8ª Ed. Editorial Porrúa, S.A. México 1988. Págs. 612 a 615.

acto jurídico, este puede ser:

- 1.- Unilateral. Cuando se crea por una sola voluntad, es-- decir, que una persona lo realice sin la intervenci-- de nadie más.

Como ejemplo de declaración unilateral de voluntad po-- demos citar, el testamento, el libramiento de un títu-- lo de crédito, etc.

- 2.- Bilateral. Se llama así al acto en el que intervienen-- dos voluntades, y es en el que se da precisamente el - acuerdo de voluntades para crear, modificar, transfe-- rir o extinguir derechos y obligaciones.

- 3.- Actos colegiados. Son aquellos en los que para su crea-- ción intervienen varias voluntades (más de dos), con - una misma finalidad, pero derivan de un solo órga-- no o corporación determinada.

- 4.- Actos colectivos. Son aquellos en los que interviene - la expresión de voluntad de varios individuos sin que-- estén ligados entre si, pero que persiguen una finali-- dad común.

5.- Acto unión. En él intervienen varias voluntades para su formación, pero cada voluntad tiene un fin único.

b) Atendiendo a los efectos que produce, la clasificación del acto jurídico puede ser:

- 1.- Acto creador de situación jurídica general, identificado esencialmente como Ley y cuyas características son principalmente su generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia; este tipo de acto puede ser modificado por otro de la misma naturaleza emanado del mismo órgano que le dió origen.
- 2.- Acto creador de situación jurídica particular o concreta, específicamente es el acto que crea derechos y obligaciones referidas a uno o varios individuos, en forma particular. En el ámbito del derecho administrativo, este acto se da en infinidad de situaciones.
- 3.- Acto condición, se da cuando se aplica en forma concreta la ley. La doctrina señala que el acto condición, es aquel por medio del cual el Estado aplicará una norma general a un caso concreto, como el nombramiento de un empleado público cuya designación se prevé en las

leyes, pero que no se concretiza sino hasta que existe un acto de autoridad mediante el cual se hace la designación de una persona determinada en particular.

Desde este orden de ideas y resumiendo los conceptos plasmados, llegamos a la conclusión que el acto jurídico propiamente dicho se conceptualiza de una manera generalmente aceptada como:

La manifestación externa de la voluntad, ya sea bilateral o unilateral, que tiene por objeto crear, modificar o extinguir, con fundamento en la ley, consecuencias de derecho, es decir, una situación jurídica permanente y general, ya sea a cargo o en provecho de una o varias personas.

A partir del mencionado concepto de acto jurídico, y siguiendo la idea del Dr. Miguel Acosta Romero, en cuanto a que reconoce lo difícil que ha sido el poder definir el acto administrativo, trataremos de precisar una noción que lo identifique plenamente, analizando desde luego sus elementos, sus efectos y sus formas de extinción, desde el punto de vista muy particular que se trata de una especie del género acto jurídico.

En este sentido, el acto administrativo típico reúne determinadas características propias que lo distinguen de los demás



actos que se dan en las distintas ramas del derecho, es por ello que no hay un acuerdo común entre los diversos tratadistas acerca de su concepto, pues mientras que para algunos se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad, y para otros más esta constituido por la unilateralidad y la concreción a dicha declaración, o que tiene valor formal por la ley, etc.; por lo tanto algunos autores tratan de definir el acto administrativo como a continuación se transcribe.

Rafael Bielsa considera que el acto administrativo es una decisión general o especial de autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones, y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.(4)

Para Carlos García Oviedo el acto administrativo es una declaración de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir, por vía de autoridad, un efecto de derecho para la satisfacción de un interés administrativo. (5)

- 
- (4) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Legislación Administrativa. Argentina, Buenos Aires 1947. Tomo I. Pág. 202.  
(5) García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. "Derecho Administrativo" 6ª. Ed. E.I.S.A. Pizarro, Madrid 1955. Pág. 266

Rafael De Pina en su Diccionario de Derecho, define el acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa. (6)

Manuel María Díez, indica que el acto administrativo es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en ejercicio de la potestad administrativa. (7)

Fernando Garrido Falla (8) afirma que sólo los actos que emanan de la administración pública tienen valor formal de la ley o de la sentencia; y resalta que solo estos interesan al derecho administrativo. Continúa diciendo este autor que la significación del acto administrativo entraña una doble vertiente: por una parte, se convierte en condición previa de toda operación material realizada por la administración pública o, al menos, de aquellas operaciones que rozan la esfera de la libertad o de la propiedad de los particulares.

(6) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". 6ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1977. Págs. 45 y 46.

(7) Díez, Manuel María. "El Acto Administrativo" 2ª Ed. Tipografía Editora Argentina, S.A. Buenos Aires 1961. Págs 73, 108 y 109

(8) Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo"- T.I 5ª Ed. Editorial I.E.P., Pág. 406

El maestro Andrés Serra Rojas (9) asegura que el acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa a pesar de su importante misión, pero su conocimiento doctrinal es necesario porque es la base del ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados; por lo que fundado en la Teoría General del Derecho lo define como -- "un acto jurídico, una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés-general".

Miguel Acosta Romero (10) opina que el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Dicha decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

(9) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo" 13ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1985. T.I. Pág. 222.

(10) Acosta Romero, Miguel. Opus Cit. Págs. 623 y 624.

Haciendo un extracto del aspecto esencial de cada una de las mencionadas definiciones trataremos de elaborar un concepto personal que determine el significado del acto administrativo.

La mayoría de los autores coinciden en el hecho de que el acto administrativo es una decisión de la autoridad administrativa que se exterioriza a través de una declaración unilateral de voluntad, criterio con el cual estamos de acuerdo pues para que se de cualquier tipo de actividad, sea de una persona o de un organismo del Estado, es necesaria la existencia de la libertad de acción y facultad de elección para hacer, ordenar, autorizar o negar algo. Desde este punto de vista la autoridad administrativa esta plenamente facultada para ejercer la potestad pública de actuar en forma determinada frente a los gobernados, pudiendo decidir de manera afirmativa, negativa e imparcial a través de la manifestación de su declaración unilateral de voluntad, para resolver cualquier situación que se presente entre los órganos de la administración pública y los particulares, produciendo con ello efectos jurídicos en particular o en general según sea el caso, ya satisfaciendo intereses particulares o generales con lo cual se crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, con la única limitación de sujetarse a los reglamentos y lineamientos que a cada órgano correspondan.

Con lo anterior podemos definir el acto administrativo en

general como:

"la decisión o resolución unilateral ejecutiva y externa - de la autoridad administrativa legalmente constituida, en ejercicio de la potestad pública conferida por el Estado, para crear, - reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, satisfaciendo así una necesidad o un interés general".

#### B) Características.

A continuación trataremos de determinar las características específicas del acto administrativo en base a la definición - que en forma personal quedó plasmada con antelación atendiendo -- desde luego a lo que la doctrina administrativa expone al respeto.

Es unilateral, porque la decisión o resolución proviene -- del órgano de la Administración Pública a través de su titular, - independientemente del contenido y forma que adopte el acto posteriormente.

Es ejecutivo, porque cuenta con la potestad necesaria para

que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo al que va dirigido, pueda exigirse su cumplimiento en forma coercitiva por las propias autoridades administrativas.

Es externo, porque manifiesta en forma directa y por escrito al sujeto pasivo, el contenido del propio acto haciendolo----- de su conocimiento por los medios legales.

El que la decisión sea emitida por la autoridad legalmente constituida y en ejercicio de la potestad pública conferida por el Estado, implica que el acto administrativo se encuentra debidamente fundado en derecho.

Es una variante del acto jurídico propiamente dicho, porque puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar o extinguir consecuencias de derechos y obligaciones.

Satisface necesidades o intereses generales, pues sin soslayar el hecho de que generalmente va dirigido a un sujeto pasivo en forma concreta o particular, su aplicación implica en la mayoría de las veces una combinación de ambas situaciones.

Es importante destacar como requisitos primordiales y esenciales del acto administrativo la competencia, la forma escrita, el motivo y el principio de legalidad, derivados de la garantía -

constitucional contenida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna en el cual se prevé que "nadie podrá 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".(11)

De este principio se desprenden una serie de requisitos -- sine quanon, que debe satisfacer el acto administrativo cuando va dirigido a los particulares, y que son:

- 1.- La competencia, es decir que emane de una autoridad legalmente constituida, investida de facultades para emitirlo.
  
- 2.- La forma escrita, entendiéndose por ello que invariablemente deberá constar en un documento escrito, generalmente se da mediante oficio en el que se consignan las características del acto, sus alcances y sus límites, así como la mención de los preceptos legales que lo funden y las circunstancias especiales y hechos que lo motiven, debiendo estar firmado por funcionario competente.

(11) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, -- S.A., México 1948. Págs. 143 a 151.

petente debidamente autorizado para desempeñar sus funciones.

3.- La fundamentación legal es, como ya se dijo, que la -- autoridad emisora del acto, cite e invoque los preceptos legales conforme a las cuales el orden jurídico le permite realizarlo y dirigirlo al sujeto pasivo.

4.- La motivación, que consiste propiamente en el señalamiento que haga la autoridad en el cuerpo del escrito que contenga el acto, de cuales fueron las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas o anteriores -- que le dieron origen y que propiciaron su emisión e inclusivo su ejecución.

Consideramos para los efectos de este estudio, que las mencionadas características son las principales que distinguen el acto administrativo típico de los demás actos jurídicos, sin que -- ello sea una verdad absoluta, pues siendo tan diversa la gama de situaciones en que se manifiesta la actividad del Estado, en cuanto a función administrativa se refiere, existen una gran cantidad de actos tanto materiales como jurídicos que caen dentro de la esfera del derecho administrativo, y que pueden carecer o tener alguna otra característica en la cual no hayamos reparado; por ello y de una manera breve pasaremos a enunciar la clasificación de --



los actos administrativos atendiendo más que nada a la naturaleza de las funciones que realiza el Estado.

### C) Clasificación.

Siguiendo la idea del brillante profesor Don Gabino Fraga, de que la función administrativa constituye la actividad del Estado que se realiza bajo un régimen jurídico y que consiste esencialmente en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales y, que por ser tan variada la actuación administrativa esta definición no alcanza a dar una idea adecuada de los diversos actos que la conforman, resulta indispensable hacer una clasificación somera de los más importantes.

Existen en la doctrina varias clasificaciones de los actos administrativos, según el punto de vista que se adopte para agruparlos en diversas categorías; con frecuencia se observa que un mismo acto se encuentra en categorías diferentes, pues los criterios de clasificación varían de un autor a otro, es decir, mientras que para uno es el objeto del acto, para otro es su contenido y para un tercero su finalidad, lo que determina su clasificación.

Por tales razones, intentaremos clasificar a los actos administrativos haciendo una separación de ellos en función del procedimiento a seguir para su realización; con los efectos legales que puedan producir; con su posible modificación o revocación administrativa y con su posible impugnación por medios jurisdiccionales, apegandonos desde luego a la clasificación que hace la doctrina francesa del acto jurídico analizada en los incisos anteriores y en relación con la actividad realizada por los órganos que emiten el acto administrativo.

- 1.- Por su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en dos categorías: actos materiales y actos jurídicos, los primeros no producen ningún efecto jurídico, mientras que los segundos si generan consecuencias de derecho.
- 2.- Por las voluntades que intervienen en la formación del acto, pueden ser unilaterales o plurilaterales, ya sea que para ello se constituyan por una sola o varias voluntades.

Cuando el acto administrativo esta formado por una sola voluntad recibe el nombre de acto simple y es emitido por un funcionario u órgano administrativo determinado, conservando tal carácter aún cuando para su emisión se hagan necesarios otros actos de

voluntad como opiniones, consultas o juicios técnicos.

Pero cuando son varias las voluntades que intervienen en la formación misma del acto, éste deja la distinción de acto simple y se subdivide en las siguientes categorías:

- a) Acto colegial.- Que emana de un órgano único de la administración pública, constituido por varios titulares.
- b) Acto complejo o colectivo.- Formado por el concurso de voluntades de varios órganos de la administración.
- c) Acto único.- Es aquel en el que intervienen varias voluntades, sin que su finalidad sea idéntica, ni su efecto sea el de crear una situación jurídica individual.
- d) Contrato administrativo.- En el se da la concurrencia de varias voluntades para su formación y aún cuando hay discrepancia de criterios en cuanto a que constituya un acto administrativo propiamente dicho, tiene elementos suficientes para considerarlo como un acto de derecho administrativo, sobre todo si la parte que lo emite y autoriza es un órgano de la administración pública y cuyo cumplimiento vaya enfocado a satisfacer necesidades de carácter general para los gobernados.

3.- Por la relación que guarda la voluntad creadora con la ley, el acto administrativo se clasifica en dos categorías:

a) Acto obligatorio, reglado o vinculado, que se constituye por la mera ejecución de la ley, mediante el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración pública, cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho. En este tipo de actos, la ley determina tanto la competencia de la autoridad para actuar, así como el cuando y como debe hacerlo, estableciendo condiciones específicas para ello.

b) Acto discrecional, contrario al anterior, tiene lugar cuando la ley otorga a la administración pública la facultad de libre decisión para obrar y como hacerlo en un momento determinado; es decir, cuando la ley use términos que no sean imperativos sino permisivos o facultativos, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional.

4.- Por el radio de acción de los actos administrativos, estos pueden ser internos o externos.

a) Actos internos.- Cuando sus efectos se producen en el seno de la organización administrativa de la cual ema--

nen, considerandose dentro de estos, todos los actos -- realizados con motivo de la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos que conforman la organización, y todos los que se refieran a la - regulación interna de los actos y procedimientos de la - administración, tendientes a lograr un funcionamiento - regular y eficiente de ella.

Se deben considerar como actos internos, todas las circulares, instrucciones y disposiciones con las que las autoridades superiores ilustran a las inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que ella otorga, siempre que no se cambie con ello el orden jurídico establecido, ni se lesione algún derecho.

- b) Actos externos.- Son aquellos mediante los cuales se -- realizan las actividades fundamentales del Estado, como son las de prestar servicios que son a su cargo y las - de ordenar y controlar la acción de los particulares.

5.- Atendiendo a la finalidad que persiguen, los actos administrativos se pueden separar en tres grupos:

- a) Actos preliminares y de procedimiento.- Son los actos -

que constituyen un medio o instrumento para la realización de otros actos como son las resoluciones y decisiones, mismas que constituyen el principal fin de la actividad administrativa. También son llamados instrumentales y entre ellos se cuentan los actos que son necesarios para que la administración realice eficientemente sus funciones, constituyendo en gran parte la exteriorización de algunas facultades del Poder Público que llegaren a afectar la libertad de los particulares.

- b) Actos de decisión o resolución.- Son la consecuencia de los actos preliminares, y como su nombre lo indica, resuelven sobre una situación determinada y son emitidos con el propósito de que la administración pública realice una actuación jurídica en forma material.
- c) Actos de ejecución.- Estan constituidos por todos aquellos actos materiales y jurídicos, tendientes a hacer cumplir forzosamente las resoluciones y decisiones administrativas, cuando el obligado no se allana voluntariamente a ello.

6.- En razón de su contenido, los actos administrativos se clasifican en las siguientes categorías:

- a) Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares y entre ellos tenemos los actos de admisión, aprobación, dispensa o condonación, licencias, permisos o autorizaciones y concesiones.
  
- b) Actos directamente destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares, como son las ordenes de clausura, las expropiaciones, las sanciones y las ejecuciones.
  
- c) Actos que hacen constar la existencia de un estado de hecho o de derecho, así tenemos los actos de registro, certificación, autenticación, las notificaciones y -- las publicaciones.

Como se puede observar existe una gran variedad de actos administrativos, que aún cuando se antojan similares cada uno tiene sus características propias en particular, de ahí la clasificación anotada atendiendo a diversos enfoques y puntos de vista y, -- aún así, consideramos que esta enumeración no abarca la generalidad de los actos administrativos, quedando únicamente como constancia de las funciones más relevantes de la actividad administrativa.

#### D) Diferenciación.

Resulta pertinente hacer una distinción entre los actos administrativos y otros tipos de actos en razón de la autoridad que los emite, si consideramos que la Administración Pública para cumplir con sus cometidos y funciones cuenta con órganos de naturaleza za diferente como son el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Acosta Romero (12) nos dice que para precisar el carácter esencial de los actos administrativos, diferenciándolos de los actos legislativos y jurisdiccionales, se han propuesto dos métodos: Formal y Material.

- 1.- El método formal también conocido como subjetivo u orgánico, consiste en atribuirle al acto, la naturaleza del órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales, así, serán los actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras por separado; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los

---

(12) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", 5ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1983. Pág.-368.



órganos del Poder Judicial, y actos administrativos to  
dos aquellos cuyo sujeto activo sea un órgano de la ad  
ministración.

- 2.- El criterio material, conocido como intrínseco o esen--  
cial, trata de perfilar los caractéres específicos de--  
cada uno de esos actos, basándose para ello en las no--  
tas esenciales que distinguen y caracterizan a cada --  
clase de acto.

Siguiendo la teoría tradicional de la separación de pode--  
res, este criterio deriva del principio de que a cada Poder le --  
corresponde una función determinada y a cada función, una clase -  
específica de actos.

Actualmente la teoría de la división de poderes está en --  
franca crisis, pues la realidad es que en todos los Estados, los--  
Poderes realizan infinidad de actos distintos a los que teórica--  
mente les correspondería efectuar, motivo por el cual resulta de--  
difícil aplicación este criterio para diferenciar los actos admi--  
nistrativos de los demás actos emanados de los Poderes legalmente  
constituidos.

Esto quiere decir que anteriormente, las actividades de --  
los Poderes de los Estados se encontraban más claramente delimitau

das, haciéndose mucho más fácil el deslindar la función correspondiente a cada uno de ellos y, por lo mismo, efectuar una distinción precisa de los actos emitidos bajo su potestad. En nuestros días, la intervención de factores como la carga excesiva de trabajo, el aumento de personal en las dependencias, el crecimiento de la población a la cual van dirigidos los servicios que presta el Estado, etc., son decisivos para que las entidades administrativas no se circunscriban a realizar solamente los actos que por su naturaleza les son conferidos, sino que también realizan otro tipo de actos tendientes a satisfacer inclusive necesidades propias que se salen de su campo de acción original.

Como ejemplo tenemos que el Poder Judicial administra su presupuesto, designa jueces y personal inferior, dicta reglamentos internos, impone sanciones disciplinarias a su personal, funciones completamente distintas a la primordial que consiste en dictar sentencias.

El Poder Ejecutivo además de sus funciones propias, tiene función legislativa a través de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, de la Constitución, así como la iniciativa de leyes conforme al artículo 71 del mismo ordenamiento; dicta sentencias por conducto de los tribunales administrativos o de la administración, así como toda una serie de actos de gestión netamente administrativa.

El Poder Legislativo no se restringe únicamente a dictar leyes, sino que se puede constituir en Gran Jurado, función netamente judicial; colabora con el Presidente de la República en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Fiscal de la Federación, aplica su presupuesto, designa a sus funcionarios y empleados, etc..(13)

De lo anterior podemos colegir que los Poderes se coordinan para llevar a cabo tareas comunes del Estado, independientemente de los actos propios que conforme a un criterio doctrinario les son encomendados originariamente.

Conforme a los dos criterios mencionados, y con base en la clasificación y características de los actos jurídicos en general analizando al inicio de este estudio, pasaremos a tratar de establecer una diferenciación entre los actos administrativos, los jurisdiccionales y los legislativos, atendiendo desde luego a la naturaleza de sus funciones específicas.

El acto jurisdiccional según De Pina (14), es el que está-

(13) Acosta Romero, Miguel. Opus Cit. Págs. 368 y 369.

(14) De Pina, Rafael. Opus Cit. Pág. 48.

destinado a la aplicación del derecho por la vía del proceso. Esto quiere decir que para darse este tipo de actos debe haber previamente un litigio legalmente constituido, mediando necesariamente la actuación del juez quien tiene potestad para dirimir una -- controversia de derechos, a través de la emisión de una resolución definitiva que recibe el nombre de sentencia judicial, cuya finalidad es resolver un conflicto determinado, reconociendo el - derecho aplicable al caso concreto y, por lo tanto, es creadora - de situación jurídica concreta. Esta concreción se da en función de que la mencionada resolución va dirigida a un caso específico y determinado, afectando o favoreciendo exclusivamente a las partes que intervinieron en el juicio.

Cabe aclarar que existen los actos judiciales, mismos que a diferencia de los jurisdiccionales se pueden definir, en sentido amplio, como todos los realizados en juicio, tanto por los funcionarios judiciales como por quienes, no siéndolo, toman parte - importante en él; en estricto sentido se pueden calificar como - los actos realizados en juicio por los funcionarios de la administración de justicia. Los judiciales son todos los actos que se -- dan dentro del proceso judicial como son: la admisión de la demanda, los acuerdos dictados por el juez, la celebración de las audiencias, etc.; los jurisdiccionales vienen a ser todos aquellos - mediante los cuales el órgano jurisdiccional analiza, durante el - proceso, las circunstancias especiales de cada controversia en --

cuestión, a través de el conjunto de actos judiciales y aplica el derecho para resolverla creando una situación jurídica concreta.

Conforme a su naturaleza jurídica, el acto judicial como - función del Estado, consiste en el poder-deber de realizar los actos necesarios para la justa composición de los litigios o lo que es igual para impartir cumplida justicia.

Alfredo Rocco (15) para distinguir la función jurisdiccional de la administrativa argumenta lo siguiente:

"El Estado, para la consecución de sus fines, tiene sobre todos los miembros de la colectividad un poder supremo, un señoría al que corresponde por los particulares un estado de subordinación o vasallaje, que en otros tiempos era una relación de mero hecho y, que en el Estado moderno, se ha transformado en una relación jurídica en cuanto a éste, al regular con normas generales - su conducta frente a los particulares, limitando así el ejercicio de dicho poder. Fuera de las limitaciones impuestas al Poder del Estado por las normas que determinan los derechos subjetivos de -

(15) Citado por: Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", 12ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1979., - Págs. 379 y 380.

los particulares, frente a aquel, la acción del Estado es perfectamente libre y recobra su derecho de soberanía con la consiguiente potestad de señorío sobre la persona de los subditos. La actividad que el Estado despliega para la consecución de sus fines -- sirviéndose de los poderes inherentes a su soberanía en el campo que le ha dejado libre el derecho objetivo, es la actividad administrativa".

De lo anterior podemos intuir que la distinción esencial -- entre actividad jurisdiccional y administrativa estriba en que -- mientras en la primera el Estado interviene para satisfacer intereses ajenos o suyos que han quedado incumplidos, sin poderlos -- cumplir directamente, es decir que no puede hacerse justicia por sí mismo y necesita del órgano jurisdiccional para lograrla, en la segunda el Estado persigue directamente la satisfacción de sus intereses en cuanto puedan ser directamente obtenidos.

Del concepto general sacamos en conclusión las siguientes consecuencias:

1.- En cuanto a la función jurisdiccional.

- a) El Estado persigue un fin indirecto o secundario, -- como es el de procurar la satisfacción de los intereses individuales o colectivos.

- b) Su actividad tiene como fin remover los obstaculos- que existen para la satisfacci3n de dichos intere- ses, satisfaciendolos indirectamente.
- c) Su objeto son las relaciones entre los intereses de los particulares y el Estado, aquellos se presentan como intereses tutelados frente a éste, o sea como- derecho subjetivo que el Estado se encuentra obliga- do a respetar.

2.- En cuanto a la funci3n administrativa.

- a) El Estado persigue un fin que le es propio.
- b) A trav3s de esta actividad, el Estado provee direc- tamente a satisfacer sus propios intereses.
- c) El Estado puede encontrarse frente a los intereses- particulares, pero estos no se presentan como tute- lados porque el derecho administrativo es a priori.

El acto legislativo, viene a ser el realizado por un 3rga- no de esta naturaleza encaminado a la creaci3n del derecho positi- vo.

Así tenemos que el Poder Legislativo como Organo del Estado, tiene a su cargo esencialmente la función de legislar o crear el derecho a través del Congreso General que como sabemos, esta dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, -- quienes se encargan de discutir los proyectos de leyes y emitir -- su votación para después autorizar su creación, publicación y --- aplicación.

Estos actos crean situaciones jurídicas generales, pues -- las leyes van encaminadas siempre a prever y normar necesidades específicas pero de interés común a todos los gobernados, en un -- sentido amplio.

En sentido restringido las leyes se votan para la preven-- sión de problemas específicos y cuando se conjuntan con los actos jurisdiccionales, resuelven controversias de carácter determinado en base a situaciones particulares.

Consideramos que con las definiciones anotadas de lo que -- son los actos jurisdiccionales y los legislativos, queda claramen-- te comprendida cual es la función primordial y específica de los-- Organos del Estado que los emiten.

El Dr. Acosta Romero comenta que...



"No puede hacerse una distinción precisa entre el acto administrativo, el acto legislativo y el acto judicial, --- puesto que los tres Poderes del Estado pueden realizar -- una diversidad de actos cuyas consecuencias son las de -- crear situaciones jurídicas generales o individuales en - las que intervienen una o varias voluntades, según sean - los órganos del Estado que tengan competencia para ello".

(16)

Diferimos de este criterio en el sentido de que si bien es cierto que en la actualidad los Poderes del Estado efectúan una - serie de actos semejantes en grado tal que no puedan diferenciarse las funciones de uno y otro órgano en particular, para distinguir de que tipo de actos se trata, también lo es, que cada órgano tiene asignadas funciones específicas en razón de su naturaleza y para los efectos que fue creado, por lo tanto es factible de terminar cuando estamos en presencia de un acto jurisdiccional, - uno legislativo y, en especial, de uno administrativo, aún cuando el órgano o la autoridad que emita este último no sea netamente - administrativa.

---

(16) Acosta Romero, Miguel. Opus Cit. 1983. Pág. 373

Podemos afirmar por exclusión, que todos los actos que no impliquen las funciones de legislar o sentenciar, podran considerarse como actos administrativos siendo creadores de situaciones-jurídicas concretas y generales, existiendo siempre para su realización, una desición unilateral de voluntad por parte del órgano que los emite, cumpliendo siempre con los cometidos del Estado en las diversas ramas de la Administración Pública, característica y finalidad esenciales de este tipo de actos, de las cuales carecen los legislativos y los jurisdiccionales.

Para finalizar esta diferenciación y como simple comentario, cabe precisar la existencia de los llamados actos políticos-o de gobierno, mismos que en nuestro país, según Acosta Romero, -son considerados como aquellos que entrañan la integración o elección de los Poderes de la Unión, de las Entidades Federativas o de los Municipios y las relaciones entre ellos; este autor considera que en México no existen actos del Poder Ejecutivo debido al sistema presidencial. (17)

Para Manuel María Díez (18), los actos políticos o de gobierno son "una prudente reserva del Conseil d'Etat a la evolución del recurso por exceso de poder", es decir, una especie de -

(17) Opus Cit. Pág. 374.

(18) Díez, Manuel María. "El Acto Administrativo". Buenos Aires, -Argentina 1961. Págs. 509, 510 y 528.

concesión otorgada al Poder Ejecutivo para evitar los recelos que necesariamente se produjeron con las crecientes conquistas de la justicia administrativa.

"Los actos políticos tienen una contextura especial. Mientras todas las actividades administrativas resultan de la ejecución de la ley y deben estar, en consecuencia sometidas al principio de la legalidad, lo que caracteriza el acto de gobierno es la circunstancia de que se encuentra libre de la necesidad legislativa".

"Los actos políticos se cumplen por el órgano administrativo en virtud de un poder de libre iniciativa fundado en una potestad que le es propia, y que procede de un origen distinto de las leyes, pudiendo considerarse como actividades independientes de las leyes".

A lo largo del siglo XIX son dos las teorías que tratan de explicar, en forma jurisprudencial, a los actos políticos, la llamada "Teoría del Movil", según la cual lo que hace que un acto de gobierno, es el fin que se propone el órgano que lo emite como autor del acto, que en esencia considera la existencia de criterios sustanciales para diferenciar la función de gobierno. Lo cierto es que la consecuencia práctica de su aplicación ha consistido en la formación de un catálogo de actos de gobierno que -

se consideran como tales por el Consejo de Estado. (19)

En conclusión, los actos de gobierno vienen a constituir - un residuo de la facultad discrecional del Poder Ejecutivo, que - se ejerce en forma absoluta, sin que perjudiquen la concepción -- del Estado de Derecho. Estos actos se distinguen solamente de manera empírica ya que la doctrina no puede detallarlos completamente y son determinados por conveniencia política. (20)

#### E) Elementos.

Es importante hacer un análisis de los elementos constitutivos del acto administrativo, entendidos estos como las partes - que integran su concepto o que concurren a su formación, pues de ellos depende su eficacia y validez.

La doctrina administrativa considera como elementos del acto administrativo: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, -

(19) Garrido Falla, Fernando. "Tratado de Derecho Administrativo" Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1962, Tomo I., Pág.- 375.

(20) Olivera Toro, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo" 5ª - Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1988., Pág. 146.

el fin, la forma y el mérito, idea que siguen autores como Serra-Rojas, Manuel María Díez y Gabino Fraga, aunque este último excluye al mérito.

Para los efectos de este estudio consideramos que existe otro elemento esencial del acto administrativo como es la motivación legal, pues es menester que en el contenido de este, se precisen claramente las razones que llevaron al órgano administrativo a emitirlo y se expresen los antecedentes de hechos y de derechos que justifiquen su dictado; por ello, seguiremos el criterio sustentado por Juan Carlos Cassagne al tocar este elemento más adelante.

A continuación haremos una breve distinción de los elementos considerados como esenciales:

1.- El sujeto del acto administrativo es siempre el órgano de la Administración Pública que lo realiza o emite, y que desde luego tiene capacidad legal para ello. La relación jurídica administrativa denota la existencia de dos o más sujetos:

- a) Sujeto activo, que sería el órgano administrativo creador del acto; y

- b) Los sujetos pasivos, que son aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, ya sean otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o un individuo en particular.

Efectivamente, es evidente que el acto administrativo debe emanar de un órgano que al actuar en ejercicio de la función administrativa, tenga atribuciones competenciales para dictarlo.

Dicha competencia puede ser entendida desde dos puntos de vista: en forma absoluta cuando se refiere a las facultades o funciones asignadas a un determinado órgano público; o relativa, cuando sólo contempla las atribuciones que corresponden a un órgano público frente a otros con ese mismo carácter. Ambas competencias deben concurrir para la eficacia y validez de un acto administrativo.

Tenemos también la competencia directa que no es otra cosa que la correspondiente a un órgano administrativo como tal, y la competencia indirecta, siendo la que se ejerce por razón de su presencia, delegación o sustitución de poder y, por regla general, los actos que producen son válidos y eficaces cuando dichas facultades son llevadas a cabo conforme a derecho.

El profesor Gabino Fraga manifiesta que la competencia en-

Derecho Administrativo, tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado y la define como el poder legal de ejecutar determinados actos, es decir, que dicho poder constituye la medida en que se aplican las facultades conferidas por la ley a cada uno de los órganos de la administración.(21)

Continúa diciendo que entre la competencia y la capacidad existen diferencias substanciales como son las que enseguida se enumeran:

#### Características de la competencia.

- a) Requiere siempre de un texto expreso de la ley para su existencia, es decir, que debe justificarse expresamente en cada caso conforme al régimen de Derecho del Estado y el principio de legalidad a que alude la Ley Suprema.
  
- b) Su ejercicio es obligatorio, es decir, que se otorga para que los órganos puedan cumplir con las atribuciones-

---

(21) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, -- S.A., México 1948. Págs. 174 a 177.

que el Estado tiene encomendadas y poder satisfacer necesidades colectivas, bastando para ello que concurren las situaciones de hecho previstas en la Ley.

- c) Generalmente, para la realización de un mismo acto, intervienen varios órganos de la administración.
- d) Es irrenunciable, es decir, que no puede ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.

#### Características de la capacidad.

- a) No es necesaria para su justificación la forma expresa, una persona es capaz por el solo hecho de ser sujeto de derechos y obligaciones.
- b) Su ejercicio queda al arbitrio del particular, no es necesaria la obligatoriedad.
- c) Su realización es individual, es decir, que depende unicamente de la voluntad del particular.
- d) El particular puede restringir el ejercicio de sus actividades, limitando así el ejercicio de su capacidad.



2.- La voluntad, como elemento del acto administrativo consiste, según Bielsa, en una expresión de voluntad de la autoridad administrativa, manifestada por el órgano competente para ello.--

(22)

De ese modo, la voluntad administrativa, o sea, la intención razonada y expresa de la administración de producir un acto-determinado, se exterioriza siempre por la decisión o declaración del órgano correspondiente, adoptando las formas previstas para - cada especie de acto.

Algunos autores sostienen que la voluntad no es un elemento del acto administrativo, sino más bien un presupuesto de dicho acto, sin el cual no podría existir (Marienhoff, Cassagne, Fiorini). (23)

Diferimos de este criterio negativo, porque cabe tener presente que todo acto voluntario implica la existencia de un proceso de formación de la voluntad, mediante el cual se hace posible-distinguir la presencia de diversas fases como la concepción, representación, deliberación, decisión y ejecución, etapas que en -

(22) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Buenos Aires, Argentina 1947., Tomo I. Citado por: Jorge Escola, Hector., -- Compendio de Derecho Administrativo, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1984. Pág. 494.

(23) Idem.

su conjunto son interiores al sujeto y, por lo tanto, sin interés para el derecho, quien comienza a tenerlas en cuenta cuando ----- trascienden al sujeto, y este pasa a su formalización práctica, - eminentemente externa y objetiva.

Con lo anterior queda claro que la voluntad, exteriorizada como decisión del órgano administrativo sólo existe e interesa al derecho cuando es declarada en forma objetiva.

En consecuencia Sayaguéz Laso afirma que la voluntad administrativa no es solamente un elemento integrante del acto administrativo, sino que este no es otra cosa que la voluntad misma - exteriorizada, con pleno valor para el derecho. (24)

3.- El objeto se identifica como la materia o contenido -- del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser jurídicamente cierto, y físicamente posible y lícito.

El que sea cierto significa que el acto administrativo sea verdadero, que su aplicación no de lugar a dudas; jurídicamente - hablando el acto debe ser objetivamente determinado y aplicable - con base en la norma jurídica.

---

(24) Sayaguéz Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". 3ª Ed., Cárdenas Editor y Distribuidor., Montevideo 1963. -- Tomo I. Pág.

La posibilidad del objeto consiste en que se pueda materializar físicamente y que esté contemplado por la ley para que el órgano administrativo pueda emitirlo.

La ilicitud implica que el objeto del acto no este prohibido por la ley, sino que también este expresamente autorizado por ella, es decir, que no contrarie ni perturbe el servicio público, que no infringa las normas jurídicas y que no sea incongruente -- con la función administrativa.

4.- El motivo del acto administrativo según Bonnard es el antecedente que lo precede y provoca, constituyendo así su razón de ser. (25)

El acto administrativo se integra con este elemento cuando existe previamente una situación real ya sea legal o de hecho, o sea, que una situación específica se encuentre prevista por la -- ley para provocar la actuación del órgano administrativo y el acto particular que se lleva a cabo, es el que la misma ley determinó previamente.

5.- El fin.- El acto administrativo debe estar encaminado a alcanzar un objetivo, es decir, que este orientado o tienda a --

---

(25) Bonnard, Roger. "Précis de Droit Administratif" Paris 1940 - Citado por: Jorge Escola Hector., Opus Cit. Pág. 497

obtener un resultado, una finalidad determinada.

En efecto, los órganos de la administración deben cumplir con sus actividades procurando alcanzar ciertos fines, que invariablemente estarán orientados al logro del interés público, resultando que su obrar no puede ser arbitrario ni abusivo, sino acorde con los lineamientos establecidos por la ley al efecto.

6.- La forma, es el modo en que se manifiesta la expresión de la voluntad por parte del órgano administrativo, dando origen al acto mismo conforme a las normas jurídicas que sean aplicables al caso concreto.

Por lo general el acto administrativo adopta la forma escrita, solemnidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución al enunciar que "nadie podrá ser molestado... sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente...", principio de legalidad que al no ser observado por la autoridad administrativa emisora del acto, implica, la privación o afectación de un derecho.

Es por ello que este elemento se considera como esencial para que el acto administrativo se pueda dar plenamente en un Estado de Derecho.

7.- El mérito del acto administrativo consiste en la apreciación intrínseca de su conveniencia, equidad y moralidad.

La moralidad según Bartolomé Fiorini, se vincula con la conducta de las personas que han intervenido con el acto mismo en sí, para su realización; la conveniencia o eficacia se relaciona con el resultado beneficioso del acto emitido y la equidad con la ausencia de perjuicios innecesarios a terceros.(26)

La mayoría de los tratadistas coinciden con la idea de que el mérito como elemento del acto administrativo, es un concepto tan vago e impráctico que a veces se confunde con la finalidad del acto, por lo que no se puede aceptar como un factor psicológico constitutivo del acto administrativo.

8.- La motivación.- Se entiende que un acto se encuentra motivado cuando en él, o en el cuerpo del mandamiento de autoridad que lo contiene se comprende la exposición clara y precisa de las razones que han llevado al órgano administrativo a emitirlo, así como la expresión de los antecedentes de hecho y preceptos de derecho que preceden y justifican su dictado.

(26) Fiorini Bartolomé A. "Manual de Derecho Administrativo", Argentina 1968. Tomo I., Citado por: Jorge escola Hector., --- Opus cit. Pág. 504

Nos permitimos emitir esta opinión personal considerando como elemento esencialísimo del acto administrativo a la motivación legal, característica que todo acto de autoridad debe contemplar para no incurrir en una ilegalidad manifiesta que llegue a invalidar o nulificar dichos actos inclusive desde su nacimiento. Además la falta de este elemento violaría en perjuicio de los obligados a cumplir el acto, el principio de legalidad configurado en el artículo 16 constitucional, rompiendo el orden jurídico-imperante en nuestro regimen de derecho.

A manera aclaratoria es importante destacar que todo acto de autoridad, calidad que reviste el acto administrativo, debe estar debidamente motivado, en primer lugar para no violar flagrantemente la esfera de derechos de los entes a los cuales va dirigido, y en segundo lugar para permitir su valoración tanto por los propios administrados como por los órganos que deban pronunciarse sobre su validez o invalidez en el caso de ser impugnados, pudiendo partir de presupuestos ciertos, respecto de los motivos y la finalidad real tomados en cuenta por el órgano administrativo al dictar el acto.

Además de los elementos mencionados, identificados como esenciales en la conformación del acto administrativo, desde un punto de vista personal consideraremos la existencia de otros elementos llamados accesorios o accidentales, significandolos como -

aquellos que no siendo indispensables para la existencia del acto pueden o no concurrir a su formación según sea su propia naturaleza.

Estos elementos se podrán presentar en la medida en que el órgano encargado de emitir el acto, este facultado para incluirlo, siendo una de sus características principales el que su ausencia no afecte la validez y eficacia del acto administrativo así dictado.

Dentro de estos elementos no esenciales podemos mencionar el plazo o términos, la condición y el modo.

El plazo o término, señala el momento preciso en que un acto administrativo comienza a producir sus efectos naturales (plazo inicial), o aquel en que tales efectos cesan (plazo final).

La condición, es un acontecimiento futuro o incierto al cual se encuentra subordinado tanto el nacimiento como la extinción de los efectos propios de un acto administrativo, originando se así, en el primer caso, la condición suspensiva, y en el segundo, la condición resolutoria.

El modo, consiste en una carga u obligación que la adminis

tración puede imponer o no al administrado, y que no existiría si no fuera introducida expresamente por la respectiva cláusula --- accesoria o accidental. Este tipo de cláusulas son muy comunes en la aplicación de los contratos administrativos.

#### F) Motivos y Fines.

La Doctrina Administrativa considera que tanto el motivo - como el fin del acto administrativo no son elementos que integran su estructura, sino simples requisitos circunstancias o modalidades que llegan a afectar, bien a alguno de los elementos del acto o a éste en su integridad.

El Dr. Miguel Acosta Romero siguiendo este criterio, define al motivo como el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden al acto administrativo y que deben existir objetivamente, como ejemplo de ello menciona que el Estado para --- otorgar una concesión, el solicitante deberá reunir una serie de requisitos previos, que vienen a ser la causa o motivo de su otorgamiento.

El fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta, en forma unánime. Los autores consideran



que la finalidad del acto administrativo, debe ser la de perseguir el interés general o bien común, conforme a las finalidades que a su vez tenga el Estado.

Nuestra opinión personal al respecto es que tanto el motivo como el fin podrían llegar a configurarse como elementos del acto administrativo, desde el punto de vista que para darse este último, es menester la existencia de el "querer algo" ya sea por parte del órgano administrativo o por el propio administrado, que vendría a ser un motivo para el surgimiento del acto; asimismo, todo acto administrativo al ser emitido por la autoridad competente va a perseguir invariablemente el conseguir una meta, aspecto esencial del acto, pues su emisión no tendría razón de ser si no buscara un determinado fin, mismo que en última instancia viene a ser la satisfacción de intereses generales o particulares.

## 2.- El procedimiento administrativo.

### A) Concepto.

El Estado realiza sus funciones a través de los diferentes órganos que conforman La Administración Pública; esas funciones se efectúan por medio de actos legislativos, jurisdiccionales o ad

ministrativos, conceptos que fuerón analizados en el primera capítulo de este estudio.

Los actos mencionados para su nacimiento, formación y ejecución, requieren de una serie de formalismos que deberan seguir forzosamente las autoridades que los emitan para dirigir su decisión o externar su voluntad de conformidad con las normas legales aplicables a cada caso en particular, y sin que con ello tiendan a vulnerar la esfera de derechos de los particulares.

Para que los órganos de la Administración Pública puedan - cumplir en forma adecuada y legal con sus respectivas funciones - dentro de un marco de derecho, fue menester la creación de ciertos procedimientos o formas de actuar, con fundamento en el principio de audiencia y legalidad consagrado por el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra Constitución Política, mismo que a continuación transcribimos textualmente:

Artículo 14, segundo párrafo.

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de - sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioriu

dad al hecho".

Como se puede observar, para que todo particular pueda ser objeto de molestias por parte de los órganos de la administración se requiere invariablemente que estos cumplan estrictamente con el mencionado principio constitucional de legalidad en cuanto a la emisión, aplicación y ejecución de sus actos, apegándose al procedimiento que a cada uno le corresponde conforme a las leyes expedidas al respecto.

De esta garantía constitucional se deriva la aplicación de un "procedimiento" que desde luego debe estar legalmente establecido, para que los órganos de la administración puedan efectuar válidamente sus funciones.

Antes de pasar al estudio de lo que es el procedimiento administrativo, es necesario definir el significado de las denominaciones proceso y procedimiento, términos que se han prestado a confusión aún cuando doctrinariamente tienen diferentes connotaciones, para ello tomaremos como base la distinción realizada por diversos autores procesalistas en materia civil, resultando válida para el presente estudio, pues como sabemos los conceptos y normas que definen y regulan el derecho administrativo provienen directamente del derecho civil.

Al efecto, el notable procesalista Niceto Alcalá Zamora y Castillo en su obra *Proceso, autocomposición y autodefensa*, menciona lo siguiente: "Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso. .. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad de efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo. Así, pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de proceso, se pueden substanciar por el mismo -- procedimiento y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de "procedere", avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos que entre sus sujetos se establecen durante la substanciación del litigio" (27)

(27) Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso, Autocomposición y Autodefensa". 2ª Ed. México, U.N.A.M. 1970., Págs 115 y -- 116

Siguiendo esta idea el catedrático Cipriano Gómez Lara manifiesta que "El proceso es un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como conjunto de formas y maneras de actuar. Por lo anterior, la palabra procedimiento en el campo jurídico, no debe ni puede ser utilizada como sinónimo de proceso. El procedimiento se refiere a la forma de actuar y, en este sentido, hay muchos y variados procedimientos jurídicos; por ejemplo, los procedimientos administrativos, notariales, registrales, etcétera...". Continúa diciendo este autor que "resulta evidente que el proceso es un conjunto de procedimientos, pero también lo es, que todo -- procedimiento no necesariamente sea procesal... un procedimiento es procesal cuando se encuentra dentro del proceso y posee la nota característica de proyectividad que identifica a los actos procesales, es decir, cuando está eslabonado con otros, todos ellos dentro del conjunto de actos que configuran al proceso, y - que son actos de las partes, del órgano jurisdiccional y de los terceros ajenos a la relación sustancial, que se enfocan o proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirigirlo o resolverlo".(28)

Carnelutti, a su vez dice: "Una exigencia metodológica imprescindible para el estudio del procedimiento, que se resuelve,-

---

(28) Gómez Lara, Cipriano. "Teoría General del Proceso". Textos - Universitarios, U.N.A.M., México 1981. Págs. 245 y 246.

como ocurre casi siempre, en una exigencia terminológica, me induce a aclarar y a observar con el mayor rigor posible la distinción entre la suma de los actos que se realizan para la composición del litigio, y el orden y la sucesión de su realización; el primero de estos conceptos se denota con la palabra proceso; el segundo con la palabra procedimiento. Aún cuando sea tenue, por no decir capilar, la diferencia de significado entre los dos vocablos, y por muy extendida que se halle la costumbre de usarlos indistintamente, invito a los estudiosos a tener en cuenta la distinción, sin cuya ayuda hace casi imposible poner orden en el montón de fenómenos que la teoría del procedimiento debe enseñar o conocer".

Eduardo Pallares al citar al mencionado procesalista, trata de esclarecer esta distinción entre proceso y procedimiento -- conforme a lo siguiente: No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Esta formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviendose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede -- ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin-

el, así sucesivamente". (29)

Otra noción de proceso y procedimiento nos la da Alfonso Nava Negrete cuando afirma que: "Todo proceso es un procedimiento, implica siempre un conducto que se rebela en un conjunto o serie de actos procedimentales coordinados por la finalidad que persiguen y que en el proceso siempre es la voluntad de la ley, que es en lo que consiste el acto jurisdiccional de la sentencia y con la que se reviste a la justicia. Así que no todo procedimiento es un proceso, solo aquel que tiende a asegurar la observancia de las normas que regulan las relaciones jurídicas... En suma, proceso es función y estructura, o sea, vía jurisdiccional y procedimiento. Procedimiento es rito, cauce, conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no". (30)

Por procedimiento debemos entender, "el conjunto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos", - según la definición genérica que hace Rafael De Pina en su obra - Diccionario de Derecho; sigue diciendo este autor, que "la palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio. Así, el procedimiento constituye una garantía de la buena-

(29) Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". - 12ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1979. Pág. 635.

(30) Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo". - Editorial Porrúa, S.A., México 1959., Págs. 73 y 76.

administración de la justicia. Proceso es el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.(31)

Hasta aquí, todas las definiciones enunciadas denotan el significado y la diferencia entre los vocablos proceso y procedimiento enfocado principalmente a la materia judicial; no obstante ello queda claro el concepto de cada palabra en cuanto a su terminología, sobre todo con la conceptualización efectuada por Rafael De Pina, por lo que podemos concluir que todo proceso es un conjunto de actos concatenados, realizados conforme a la ley y encaminados a dirimir un conflicto, restaurar un derecho o emitir una decisión de autoridad mediante una resolución, y procedimiento será el conjunto de formalidades necesarias para llevar a cabo los actos de que consta el proceso.

En estricta técnica jurídica se pueden diferenciar estas dos figuras en razón de su contenido, si consideramos que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, -

---

(31) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A., México 1977., Pág. 315.



es decir, la forma que reviste el ejercicio de la acción y que -- puede darse tanto en materia judicial como en materia administrativa.

Tomando en cuenta las anteriores anotaciones podemos identificar al procedimiento administrativo como la forma de realización de toda una serie de actuaciones encaminadas a la emisión de un pronunciamiento respecto de un determinado acto, por parte de la autoridad administrativa.

Tratando de dejar esclarecido el concepto de procedimiento administrativo haremos una rápida mención de diversas conceptuaciones que al respecto hacen encumbrados tratadistas, entre las -- que sobresalen la del profesor español José María Villar y Romero quien manifiesta que en el procedimiento administrativo no hay -- partes contrapuestas, sino que hay una relación entre la administración y el interesado. Para García Oviedo, el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe observar la administración para resolver las reclamaciones que -- los particulares formulen. (32)

---

(32) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". 5ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1983., Pág. 419

Gabino Fraga afirma que el procedimiento administrativo es "El conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el - acto administrativo".(33)

Miguel Acosta Romero estima que "procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la -- producción del acto administrativo, como procedimiento previo, -- así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean - internas o externas"

Una definición bastante concisa pero a la vez precisa del - procedimiento administrativo, la encontramos en la exposición de - motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Española, del - 17 de julio de 1958, del cual se dice que "es el cauce formal de - la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa - para la realización de un fin".

De las anteriores definiciones inferimos que los autores - coinciden en que el procedimiento administrativo es un conjunto - de actos realizados por la administración pública a través de sus - órganos legalmente facultados, ya sea, para producir otro - acto - administrativo, o bien para lograr su ejecución.

(33) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 4ª Ed. Editorial -- Porrúa, S.A., México 1948., Pág. 159

Como nota distintiva, cabe aclarar que las formalidades -- que constituyen el procedimiento administrativo no deben ser equi-  
paradas o confundidas con las del proceso contencioso administra-  
tivo, puesto que las primeras se refieren al acto mismo y las se-  
gundas a su control.

#### B) Características.

En forma meramente enunciativa pasaremos a señalar las ca-  
racterísticas que deben concurrir en el procedimiento administra-  
tivo.

Antonio Carrillo Flores (34), en su obra "La Defensa de --  
los Particulares Frente a la Administración Pública", resume las-  
características del procedimiento administrativo enumerandolas de  
la siguiente manera:

Primera.- Mayor rapidez, dado que los negocios administra-  
tivos ligados con los intereses públicos exigen-  
una gran expedición.

(34) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". 4ª Ed. Editorial --  
Porrúa, S.A., México 1948. Pág. 162

Segunda.- Menor formalidad que en el procedimiento judicial.

Tercera.- Sigilo en el procedimiento administrativo, es decir, que las actuaciones se realizan con gran reserva por parte de la administración, sin que se sepa el sentido de la resolución, sino hasta que se emita. En el procedimiento judicial sus actuaciones están a la vista del público.

Cuarta.- Falta de adherencia, o sea, falta de identidad física entre las personas que tramitan el negocio y las que lo resuelven.

Quinta.- Falta de determinación en cuanto a los medios de prueba.

Sexta.- Incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento.

Septima.- Falta de sistematización de los medios de impugnación de las resoluciones administrativas.

Coincidimos con las apreciaciones que este autor brillantemente hace al analizar el procedimiento administrativo, caracte-

rísticas que lo distinguen claramente de cualquier otro procedimiento llámese jurisdiccional o legislativo.

Por su parte el tratadista Miguel Acosta Romero en su obra antes citada, señala como característica del procedimiento administrativo las siguientes:

- 1.- Actuación de Oficio.
- 2.- Forma Escrita.
- 3.- Rapidez de Procedimiento y Técnicas.
- 4.- Flexibilidad.
- 5.- Actuación bajo el Principio de Legalidad.
- 6.- Rapidez en las Resoluciones.

En nuestra opinión, algunas de estas características no deben ser consideradas como tales, sino más bien como actuaciones dentro del procedimiento e inclusive como requisitos esenciales del mismo, pues la actuación de oficio no es menester que se de en todo tipo de procedimientos administrativos, ya que en los que intervienen los particulares por lo general se inician con una petición o solicitud de parte de ellos; la forma escrita y la actuación bajo el principio de legalidad vienen a ser más que nada requisitos esenciales que todo procedimiento debe revestir, consagrados inclusive en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política; la rapidez en procedimientos y técnicas, así como en la

expedición de las resoluciones si vendrían a conformarse como características del procedimiento administrativo, aún cuando ya -- fuerón consideradas por el autor mencionado en primer lugar. Así, queda como una característica complementaria unicamente la flexibilidad, misma que efectivamente es susceptible de darse durante la secuela del procedimiento administrativo, más que nada en base a las facultades discrecionales otorgadas a los órganos de la Administración Pública, para decidir libremente sobre un acto administrativo determinado.

C) Requisitos.

Desde un punto de vista legal, nos atrevemos a mencionar -- como requisitos para que el procedimiento administrativo pueda -- darse a los siguientes:

- 1.- Que sea realizado por los Organos competentes, es decir, que se encuentren expresamente facultados para -- ello.
- 2.- Que llene las formalidades que el derecho exija para -- cada caso en concreto.

- 3.- Que se lleve a cabo por escrito.
- 4.- Que este debidamente fundado y motivado.
- 5.- Que tienda siempre a la obtención de un fin.

Consideramos que debe contener los requisitos mínimos que todo acto de autoridad debe reunir para poder existir plenamente, sin afectar los derechos de los individuos que intervengan en su secuela.

#### D) Formalidades.

En virtud de que la actuación de las autoridades administrativas van encaminadas a la satisfacción del interés público, - debe reunir determinadas formalidades para su procedencia.

La doctrina administrativa ha concluido que estas formalidades se encuentran comprendidas en el resumen formulado al respecto desde el año de 1936, en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, efectuado en Varsovia, citado por Gabino Fraga (35) y señala como rasgos fundamentales de todo-

(35) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo" 26ª Ed., Editorial--Porrúa, S.A., México 1988., Págs. 257 y 258.

**acto administrativo:**

- El principio de la audiencia de las partes.
- Enumeración de los medios de prueba que deben ser utilizados por la Administración o por las partes en el procedimiento.
- Determinación del plazo en el cual debe obrar la Administración.
- Precisión de los actos para los que la autoridad debe tomar la opinión de otras autoridades.
- Necesidad de una motivación por lo menos sumaria de todos los actos administrativos que afectan a un particular.
- Condiciones en las cuales la decisión debe ser notificada a los particulares.
- La declaratoria de que todo quebrantamiento a las normas que fijan garantías de procedimiento para los particulares, deben provocar la nulidad de la decisión administrativa.
- Responsabilidad para quien infrinja las normas de garantía.

Consideramos a las formalidades indicadas anteriormente como las principales que todo procedimiento administrativo debe reunir para su validez y existencia formal, sin romper el orden jurí



dico imperante; no obstante estamos de acuerdo con la apreciación que hace el Dr. Acosta Romero respecto de que no es posible determinar específicamente las formalidades esenciales del procedimiento administrativo de una manera genérica, pues existen una diversidad enorme de procedimientos en la Administración Pública, los cuales, de acuerdo al área o materia que se refieran, tendrán características, elementos y formulismos específicos.

De aquí resulta cierta la afirmación de que las formalidades del procedimiento administrativo serán aquellas que otorgue - cada ley o cada reglamento al particular, en relación a los actos que le afecten, de acuerdo a la autoridad que los emita.

Sin embargo es necesario tener presente el hecho de que el procedimiento administrativo, independientemente de la autoridad administrativa que provenga, las leyes, normas o reglamentos que lo rigen, y como especie o derivación del acto jurídico en general, debe llenar por lo menos las características, requisitos y formalidades señalados en los artículos 14 y 16 de la Constitución para no vulnerar la esfera de derechos de los gobernados.

Por su parte la Suprema Corte ha sostenido que si en el procedimiento no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del-

interesado. (36)

Para finalizar el estudio de las formalidades del procedimiento administrativo haremos alusión al planteamiento realizado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez (37), quien les da la denominación de principios, mencionando la tesis del autor español José Roberto Dromi, el que dice textualmente:

"Los principios jurídicos fundamentales del procedimiento administrativo; son pautas directrices que definen su esencia y justifican su existencia, permitiendo explicar, más allá de las regulaciones procesales dogmáticas, el porqué y el para qué del mismo, y se dividen en principios formales".

Sigue diciendo el autor nombrado en primer lugar, que reciben la denominación de principios sustanciales los de legalidad, defensa y gratuidad, por considerar que son de jerarquía constitucional, con los cuales se justifica la finalidad primaria del procedimiento administrativo.

(36) Semanario Judicial de la Federación 1917 - 1965, Segunda Sala, Tesis 213

(37) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo"., Editorial Limusa., México 1989., Págs. 161 a 164.

Por su parte, los principios formales: oficialidad, informalidad y eficacia, son de jerarquía secundaria, legal y reglamentaria, que coadyuvan al cumplimiento de los principios sustanciales.

El principio de legalidad, columna vertebral de la actuación administrativa, esta integrado por cuatro aspectos:

- 1.- Normatividad jurídica, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas.
- 2.- Jerarquía Normativa, toda vez que las normas y órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior.
- 3.- Igualdad Jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros.
- 4.- Razonabilidad, pues la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

El principio de defensa o de debido proceso, que integra al derecho de audiencia, comprende los derechos de ser oído, de -

ofrecer y desahogar pruebas, de obtener una resolución fundada y de impugnar esa resolución.

El principio de gratuidad implica que el procedimiento administrativo no tenga costo alguno, con lo que se evita que el -- ejercicio de la función administrativa imponga trabas onerosas a los particulares.

El principio de oficialidad consiste en que la administración debe dirigir e impulsar el procedimiento y ordenar la práctica de las actuaciones necesarias para el esclarecimiento y resolución de los asuntos.

El principio de informalidad implica la ausencia de formalismos que compliquen o retrasen el procedimiento.

El principio de eficacia se refiere a la obtención de los mejores efectos de la actuación administrativa en razón de la economía procesal, simplicidad, técnica y rapidez en la actuación.

Siguiendo la idea de este autor y para efectos posteriores de este trabajo, en cuanto a la impugnación del procedimiento administrativo de ejecución nos referiremos en capítulo aparte, por considerar que esa etapa reviste características propias, mencionaremos a continuación la distinción en fases que hace del proce-

dimiento a estudio.

En el procedimiento administrativo, considerado como un -- conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontraremos que su realización se da en una sucesión de momen-- tos que integran diferentes fases, para concluir con el objetivo-- que se pretende. Estos momentos presentan características particu-- lares que permiten agruparlos en las siguientes fases:

- a) Iniciación, también llamada de apertura, se puede pre-- sentar en dos formas: de oficio y a petición de parte.
- La fase oficiosa se inicia cuando en la propia admi-- nistración, el órgano realiza los trámites que impulsan el procedimiento, o porque otro órgano de la administra-- ción lo solicita. Generalmente esto sucede en las fun-- ciones administrativas de control y evaluación, en las-- que por disposición de la ley, los órganos administrati-- vos deben actuar, como cuando la ley ordena que el órga-- no superior revise las actuaciones del inferior, sin ne-- cesidad de la intervención del particular.
  - El procedimiento a petición de parte solo puede ini-- ciarse por la instancia que presenta el particular, co-- mo puede ser la solicitud de una licencia o permiso, o-- la interposición de un recurso.

- b) Instrucción, se da cuando el órgano administrativo se allega de los elementos necesarios para alcanzar una de terminada convicción respecto del asunto de su conocimiento. Es esta fase, los particulares que sean afectados por el acto que se dicte, deben ser oídos en el pro cedimiento, aportar las pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses. La falta de audiencia al particular produce violaciones al artículo 14 consti tucional, por desconocimiento del derecho de audiencia, que vulnera el principio de defensa mencionado con ante lación.
- c) Decisión, esta fase se presenta con el pronunciamiento que la autoridad hace de la convicción que tiene con -- los elementos que se allegó, y debe ser expresada por -- escrito y oportunamente, según se desprende del mandato constitucional expresado en el artículo 8º, relativo al derecho de petición, así como en las diferentes leyes -- de la administración.
- d) Eficacia, finalmente esta fase se manifiesta en el prin cipio de publicidad de las disposiciones que afecten -- los derechos de los particulares, y se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido, so pena de nulidad, que impide la realización de los efectos del acto.

### 3.- Diferentes tipos de procedimientos.

De conformidad con las actuaciones realizadas en la Administración Pública, existen una infinidad de procedimientos acordes con las funciones específicas de cada órgano administrativo - en particular, que no alcanzaríamos a diferenciar y definir, por tal motivo para el efecto de no dejar trunco el presente trabajo, en cuanto a este tema se refiere, haremos mención someramente, de los procedimientos que se dan más comunmente en nuestro régimen - administrativo.

Así tenemos que de acuerdo con las características que presentan los actos coordinados que integran los procedimientos administrativos, estos han sido clasificados como a continuación se - indica:

- a) Procedimiento de oficio. Es aquel en el cual la actividad de la administración se inicia por el impulso interno que da la voluntad administrativa, por ejemplo, en - los procedimientos de control , evaluación y sansionatorios, es decir, que la autoridad administrativa u órgano de la administración actúa de motu proprio, conforme a las facultades otorgadas para ello por la ley.
  
- b) Procedimiento a petición de parte. Este procedimiento -

debe ser llevado a cabo por la administración previa solicitud del gobernado, es decir, que para que el órgano administrativo actúe debe mediar la exitación para ello por parte del particular a través de la presentación de una solicitud o promoción.

- c) Procedimiento de oposición. Generalmente se inicia dentro de otro procedimiento, durante la fase de instrucción, como un elemento más que la administración se --- allega para resolver un asunto que conoce. Se encuentra en las inconformidades en las que, al no ser instanciadas, el particular sólo aporta su punto de vista respecto de hechos que la autoridad analiza.
- d) Procedimiento de ejecución. está integrado por el con-- junto de actos que tienden a hacer efectiva la decisión administrativa, cuando el particular no la acata voluntariamente. Procede inmediatamente después de la fase - de eficacia, como sucede en el procedimiento administrativo de ejecución en materia tributaria.
- e) Procedimiento revisor. Este procedimiento se produce -- respecto de un procedimiento anterior y conduce a la -- producción de un nuevo acto administrativo que confirma, anula o modifica el acto que se revisa. Generalmente se



produce por la interposición de los recursos.

- f) Procedimiento sancionador. Se produce por el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los -- particulares o de los empleados de la propia administración. Cuando la sanción se impone a los particulares recibe el nombre de procedimiento correctivo, y cuando se impone a los servidores públicos se denomina disciplina servicio. La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos regula este último.

Hasta aquí, hemos querido dejar en claro la noción del acto administrativo, analizando sus diferentes elementos como son: sus características que lo distinguen de otros tipos de actos jurídicos; su clasificación diferenciación, motivos y fines, para llegar a definir lo que se considera como el procedimiento administrativo y sus diferentes tipos, esperando que al pasar al siguiente capítulo, comprendamos la esencia de uno de los procedimientos enunciados como es el de ejecución, apegandonos más que nada a la materia fiscal federal, en atención de que el Código -- Tributario es el encargado de regularlo y de que las Oficinas Federales de Hacienda son las facultadas para ejecutarlo, independientemente de que los créditos por los cuales se instaure sean o no fiscales como más adelante veremos.

## CAPITULO II

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

#### 1.- Concepto.

De acuerdo con la Doctrina, el acto administrativo presenta dos notas que lo caracterizan, una es el carácter ejecutivo, y la otra intimamente ligada con la primera, la presunción de validez del acto, entendida esta como su legitimidad o legalidad.

A partir de la noción de ejecutoriedad, que como característica esencial tienen todos los actos administrativos y como privilegio gozan los órganos de la Administración Pública, trataremos de explicar que es el procedimiento administrativo de ejecución.

La ejecutividad del acto administrativo, señala el adminis

trativista Manuel M. Díez, "es una facultad condicionada a su --- existencia misma, una propiedad esencial". (38)

Esta ejecutividad se encuentra justificada, según concuerdan la mayoría de los autores destacados en la materia, por razones derivadas del interés general, ya que sin ella se haría imposible la eficacia de los mandamientos u ordenes emanados de las autoridades administrativas.

Por otro lado tenemos la ejecutoriedad del acto administrativo, que viene a ser un privilegio o facultad de la Administración Pública en cuya virtud puede disponer y llevar a cabo la -- ejecución de sus propios actos, excluyendo así la necesidad de -- que las autoridades administrativas tengan que acudir ante los órganos jurisdiccionales para lograr a través de ellos, la ejecución de sus actos.

Como se puede ver, es necesario hacer una diferenciación -- clara de lo que en realidad debe entenderse por ejecutoriedad y -- ejecutividad de los actos administrativos, pues es muy común encontrar opiniones inclusive doctrinarias, en el sentido de que am

(38) Díez, Manuel María. "El Acto Administrativo"., 2ª Ed., Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires 1961., Pág.266.

bos términos se refieren a una misma cosa, criterio con el cual -  
diferimos absolutamente.

Con el ánimo de no explayarnos sobre esta cuestión, so pena de salirnos del tema que nos ocupa, haremos mención a la distinción que respecto de los vocablos enunciados en el párrafo precedente hace el tratadista Miguel Marienhoff quien sostiene que - entre ambos términos existe una diferencia esencial, toda vez que la ejecutoriedad es un privilegio de la Administración Pública -- que se traduce en la posibilidad jurídica de hacer cumplir sus actos sin necesidad de acudir para ello ante los órganos judiciales; mientras que por el contrario la ejecutividad solo implica el status jurídico del acto que denota que el mismo puede ser ya exigido. (39)

De lo anterior podemos concluir que no debe confundirse la ejecutoriedad con la ejecutividad o exigibilidad del acto administrativo pues estas últimas son las características que todo acto administrativo debe tener para estar en condiciones de ser exigido o cumplido, y la ejecutoriedad en cambio es la potestad de que goza la Administración Pública para hacer cumplir por sí misma -- los actos que emita.

---

(39) Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo". - Buenos Aires 1975., Tomo II

En la práctica se ha dado por llamar "Procedimiento Coactivo" al procedimiento administrativo de ejecución; la característica coactiva no es otra cosa más que la facultad de la autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones cuando no son cumplidas o respetadas voluntariamente por los obligados a ello. No obstante, cabe aclarar que existen actos administrativos en los cuales no es necesario que se de la coacción por parte de la autoridad.

En este sentido, tenemos que producido el acto como consecuencia de la actividad jurídica de la Administración, y notificado a la persona a quien se dirige, este ha de originar sus efectos legales, y por tanto, ha de cumplirse su contenido dado el carácter ejecutivo de que goza.

Dicho cumplimiento puede ser en forma voluntaria por el particular a quien obliga, pero este puede también abstenerse de cumplir las obligaciones que le impone el acto, situación ante la cual, la Administración Pública goza de medios coercitivos que le permiten hacer cumplir sus determinaciones, como son, aplicación de multas, medidas de apremio y uso de la fuerza pública inclusive.

Específicamente, en el ámbito del Derecho Tributario, tratándose de resoluciones que determinan contribuciones o sus acce-

sorios legales, no satisfechas en forma voluntaria por los obligados, se otorga a las autoridades hacendarias la posibilidad de hacer efectivo el cumplimiento de dichas resoluciones a través del procedimiento administrativo de ejecución.

En conclusión, el procedimiento administrativo de ejecución es un medio coactivo que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la autoridad Administrativa a efecto de lograr el cumplimiento de sus actos o determinaciones.

El procedimiento administrativo de ejecución no solamente es un solo acto administrativo, sino que se encuentra formado por toda una serie de actos administrativos individuales como más adelante veremos, de ahí la denominación de "procedimiento" con lo cual desde el punto de vista fiscal, viene a ser la serie de actos administrativos mediante los cuales el fisco lleva a cabo el aseguramiento y en su caso la adjudicación de bienes suficientes para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los sujetos pasivos o responsables solidarios.

#### B) Fundamento legal.

Acerca de este procedimiento coactivo y desde su nacimiento en el siglo pasado, se han presentado un sinnúmero de cuestio-

namientos respecto a la constitucionalidad de su aplicación, pues se ha considerado por algunos juristas como violatorio de los artículos 14 y 17 de nuestra Carta Magna por dejarse en manos del propio acreedor, el crearle molestia al administrado o contribuyente en su persona y en sus bienes sin que se siga juicio ante tribunal alguno, administrando o haciéndose justicia por propia mano.

Al respecto, destaca la tesis del Ministro Ignacio L. Vallarta, quien fuera uno de los principales defensores de la constitucionalidad de la facultad Económico-coactiva que se otorga a la Administración Tributaria, sosteniendo la necesidad de que la autoridad administrativa cuente con un medio coercivo para poder realizar su función pública de recaudar los tributos que no sean oportunamente satisfechos sin tener que recurrir al Poder Judicial, pues ello equivaldría a quebrantar el principio de división de poderes.

Además, este legislador sostiene la necesidad de dotar al Estado de una fuerza coactiva con el objeto de lograr la recaudación de los impuestos a fin de que pueda cumplir con sus atribuciones como es la de atender los servicios públicos.

La Suprema Corte ha declarado la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución.

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

La existencia y regulación normativa del procedimiento administrativo de ejecución en materia fiscal federal se encuentra prevista en el capítulo III, sección primera del Código Fiscal de la Federación, concretamente en lo dispuesto por sus artículos -- 145 a 196, así como en los artículos 60 a 76 del Reglamento del mencionado ordenamiento fiscal.

C) Autoridad que lo instaura.

Siendo el carácter administrativo la nota primordial del procedimiento que nos ocupa, la autoridad administrativa será la encargada de llevarlo a cabo.

El artículo 145 del Código Fiscal de la Federación dispone al respecto que "las autoridades fiscales exijan el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución".

Como sabemos la máxima autoridad fiscal es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, órgano de la Administración Pública que encuentra su fundamento legal como tal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo-



90 constitucional; específicamente en el numeral 31 de la Ley antes mencionada, se enumeran las facultades conferidas por el Poder Ejecutivo a esta Secretaría, y entre otras, en las fracciones I y II se indica que le corresponde:

Fracción I .- "Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del departamento del Distrito Federal".

Fracción II.- "Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes".

De lo anterior se infiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta legalmente facultada para intervenir en cuanto a todo lo que de materia impositiva se trate y, específicamente, tiene plena potestad respecto de la función recaudatoria federal, para lo cual se auxilia de oficinas federales de Hacienda, - principales y subalternas, oficinas de aduanas, y autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas y de los organismos descentralizados, quienes a su vez estan facultados para ejercer la actividad recaudatoria conforme al artículo 2º, fracción - II del Reglamento del Código Fiscal de la Federación y en términos del Reglamento Interior de la propia Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, emitido de acuerdo con la facultad conferida al Presidente de la República por el artículo 89, fracción I de la Constitución Federal y artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Siendo las Oficinas Federales de Hacienda las directamente autorizadas para el cobro de los dineros de la nación, y toda vez que por lo mismo llevan el control de los contribuyentes, también se les faculta para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución cuando el pago de los créditos fiscales no se satisface voluntariamente por los obligados a ellos, acorde con lo dispuesto por el artículo 130, fracción IX del vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1989.

Cabe aclarar, que aún cuando las demás Secretarías y Dependencias del Estado están facultadas para determinar derechos, aprovechamientos y sus accesorios, así como para efectuar su cobro, ninguna de ellas como autoridad administrativa tiene la potestad de cobrarlos en forma coactiva; si bien es cierto que inclusive notifican al deudor la existencia del crédito a su cargo, en el momento en que este se niega a pagar no tienen el poder de exigirlo coercitivamente e invariablemente se remiten los documentos que lo contienen a la Oficina Federal de Hacienda dentro de -

cuya circunscripción se encuentra el domicilio del deudor para -- que mediante su intervención, se haga efectivo el adeudo convirtiéndose así en un crédito fiscal como más adelante apuntaremos.

Para los efectos de este análisis, cabe aclarar que denominaremos como "contribuyente" a toda aquella persona física o moral sujeta de obligaciones económicas a favor del Estado, independientemente de que los créditos por los cuales sea deudor pertenezcan al fisco federal o a cualquier otro órgano de la Administración Pública.

Es pertinente mencionar que las únicas autoridades administrativas, aparte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizadas por la ley para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, para obtener el pago de créditos fiscales son: - La Tesorería del Distrito Federal en cuanto al cobro de los impuestos locales y coordinados como es el impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado a cargo de contribuyentes menores, y las oficinas de aduanas, quienes dentro de su circunscripción territorial para hacer efectivos los créditos fiscales también podrán llevar a cabo el procedimiento coactivo solamente respecto de la materia de su competencia, como son los impuestos por la entrada y salida de mercancías, derechos aduanales y registro federal de vehículos. Asimismo, estas autoridades podrán ejercer coacción de cobro respecto de los accesorios legales derivados de los créditos fiscales por ellas determinados.

D) Presupuestos de procedencia.

Acorde con el principio acogido en el artículo 62, tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación, corresponderá a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario.

Para tal efecto, dentro de las disposiciones legales respectivas se señalan la fecha o plazos de los contribuyentes de entrar al Fisco Federal, a través de las oficinas recaudadoras, -- las cantidades auto determinadas por las actividades que hubieran realizado, independientemente de que sean impuestos, aportaciones de seguridad, contribuciones de mejoras, derechos y sus accesorios: recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnizaciones.

Ahora bien, la determinación de las contribuciones a favor del Estado, así como de sus accesorios legales, puede provenir -- también de un acto de la autoridad administrativa como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación y en este caso las leyes de cada materia señalan el plazo dentro del cual deberán cumplir los deudores con la obligación de satisfacer las cantidades determinadas a su cargo. Específicamente, en materia fiscal federal, conforme al artículo 65 del Código Tributario, dicho plazo es de un mes contando a partir del día siguiente a --- aquél en que surta efectos la notificación de la resolución en --

que se determinen.

Una vez que el crédito fiscal ha sido determinado, sea directamente por el contribuyente, o sea a través de un acto de la Administración, si este no se satisface dentro del plazo legal señalado previamente para tal efecto, la autoridad hacendaria procederá a exigir su pago mediante el procedimiento coactivo, conocido en la legislación tributaria como procedimiento administrativo de ejecución, que como hemos venido apuntando, su ejercicio se encuentra reservado exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público a través de las Oficinas Federales de Hacienda, -- las Aduanas y la Tesorería del Distrito Federal respecto de las materias de su competencia.

Como se puede observar, para que la autoridad fiscal esté jurídicamente en posibilidades de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución en contra de un sujeto deudor determinado, se requiere que se satisfagan al menos los siguientes requisitos que constituyen auténticos presupuestos del mismo:

- 1ª.- La existencia de una obligación de pago a cargo de un sujeto pasivo determinado.
- 2ª.- Que la obligación o el crédito haya sido debidamente determinado por el sujeto activo.

3º.- Que la existencia del crédito haya sido previa y debidamente notificada al deudor.

4º.- Que el crédito tenga el carácter de ser jurídicamente exigible.

La existencia de una obligación de pago, como ya se apuntó, es para el deudor la necesidad de pagar o cubrir el adeudo preexistente a su cargo. El sujeto pasivo viene a ser precisamente la persona física o moral, que de acuerdo con los ordenamientos legales esta obligada al pago de una prestación administrativa de terminada.

Resulta conveniente aclarar que en la definición que dimos del procedimiento administrativo de ejecución se habla de responsables solidarios de los sujetos pasivos del crédito; por estos - debemos entender, a todas las personas que en términos de las leyes fiscales estan de alguna manera obligados también, junto con el sujeto pasivo, al pago o cumplimiento de la misma prestación.- El artículo 26 del Código Fiscal de la Federación hace una enumeración de los responsables solidarios los cuales serán:

Fracción I .- Los retenedores y las personas a quienes -- las leyes impongan la obligación de recau--

dar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

**Fracción II .-** Las personas que esten obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

**Fracción III.-** Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o en quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.

Las personas que tengan conferida la dirección general, la gerencia o la administración única de las sociedades mercantiles -- cuando:

- a) No solicite su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
- b) Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente conforme a los términos del Reglamento del Código Fiscal.
- c) No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

- Fracción IV .-** Los adquirentes de negociaciones, respecto de contribuciones causadas en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando pertenecía a otra persona, sin exceder del valor de la misma.
- Fracción V .-** Los representantes de personas no residentes en el país, con cuya intervención se efectuen actividades por las que deban pagarse contribuciones.
- Fracción VI .-** Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.
- Fracción VII.-** Los legatarios y los donatarios a título particular, respecto de las obligaciones fiscales generadas en relación con los bienes legados o donados.
- Fracción VIII.-** Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.
- Fracción IX .-** Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca, o permitan el secuestro de bienes.



Este artículo finaliza ordenando que la responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios, con excepción de las multas.

La determinación del crédito, no es otra cosa que la identificación de la prestación u obligación de pago, así como su cuantificación en cantidad líquida por parte del órgano de la administración al que se deba el crédito, mismo que será el sujeto activo de la relación cobro-pago.

Un requisito importante para que la autoridad fiscal lleve a cabo el procedimiento coactivo, es que previamente haya mediado la notificación al deudor de la existencia de un crédito a su cargo.

Al respecto, el Código Fiscal de la Federación ordena, en su artículo 134, que las notificaciones de los actos administrativos se harán:

Fracción I .- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

Fracción II .- Por correo ordinario o por telegrama, cuan-

do se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

**Fracción III.-** Por estrados, en los casos que señalen las leyes fiscales y este Código.

**Fracción IV .-** Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre en territorio nacional.

El artículo 137 del propio Código norma el procedimiento a seguir para las notificaciones cuando siendo efectuadas en forma personal y no se encuentre la persona a quien se deba notificar, - el notificador invariablemente dejará citatorio en el domicilio - del buscado, ya sea para que lo espere a una hora fija del día há bil siguiente o para que acuda a notificarse a las oficinas de -- las Autoridades Fiscales dentro del plazo de seis días.

Este procedimiento de notificación es similar al principio dictado para estos casos en materia procesal civil y viene a ser una formalidad esencial de toda notificación que sea practicada -

en forma personal, con el fin de no vulnerar los derechos del administrado, pues de otra manera resultaría muy fácil dejar el instructivo o cédula de notificación con cualquier persona ajena al buscado sin cerciorarse realmente de que sea su domicilio verdadero, que se está notificando el acto al sujeto pasivo del crédito y lo que es más importante que éste tenga el conocimiento del acto emitido en su contra para que pueda defenderse de él en forma oportuna y precisa.

El artículo en comentario al referirse a la notificación de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución materia del presente estudio, menciona que invariablemente, cuando no se encuentre personalmente al sujeto a quien se vaya a notificar, tratase de persona física o de el representante legal de la persona moral buscada, se dejará citatorio previo para que esperen la visita del notificador al día siguiente y en la hora señalada en él, y en caso de que no lo esperasen entonces se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino del lugar.

Lo anterior es con el fin de que la autoridad administrativa no actúe con prepotencia, de una manera arbitraria al no encontrar al buscado, y también para que el administrado no se sustraiga a la acción de las autoridades, pues bien fácil resultaría que al no estar instituido este procedimiento de notificación, nunca-

se encontraría a la persona a quien se debiera notificar y, por ende, no podrían llevarse a cabo las determinaciones de la Administración Pública y tampoco el cobro de los créditos a favor del Estado.

Asimismo, el numeral mencionado autoriza a cobrar honorarios por las notificaciones de los requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales no satisfechas dentro de los plazos legales, hasta por el equivalente a una vez el salario mínima general diario de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, acorde con el artículo 72 del reglamento del Código Fiscal.

Como último presupuesto de procedencia del procedimiento coactivo tenemos la exigibilidad de la obligación, esta significa la cualidad que reviste el crédito de poder ser cobrado por el acreedor, así como el deber de ser pagado por el deudor.

La exigibilidad del crédito se da en función de que éste haya sido determinado por la autoridad competente, habiendo sido previamente notificado con las formalidades del caso al obligado al cumplimiento del pago, así como la negativa por parte del deudor para liquidarlo.

Como corolario a los presupuestos de procedencia del procedimiento administrativo de ejecución, además de los mencionados, resulta comprensible que también debe reunir los requisitos, formalidades y principios mínimos que todo acto de autoridad debe -- contener como tal y de los cuales hablamos en el capítulo I de este trabajo, al cual nos remitimos en obvio de repeticiones.

Antes de pasar al estudio de las etapas que conforman el procedimiento administrativo de ejecución, es conveniente analizar la naturaleza de las contribuciones que en general tiene derecho a percibir el Estado por la prestación de los servicios que otorga a los administrados, a través de los diversos órganos, secretarías y dependencias que conforman la Administración Pública-Federal, tema a tratar en el siguiente apartado.

#### E) Los créditos fiscales.

Resulta incuestionable que la Federación necesita de recursos económicos para poder cubrir su presupuesto, pues a ella ---- corresponden la organización y el desarrollo del país en forma -- primordial, así como la prestación de servicios públicos para preservar el bienestar social. De aquí que nuestra Carta Magna por -- una parte, en su artículo 31, fracción IV imponga a los particula

res la obligación de contribuir al gasto público, y por la otra - en su artículo 76 fracción VII, otorgue al Estado la facultad de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto asignado a dicho gasto público, siendo indispensable que esta facultad se ejerza siempre a través de las leyes expedidas al --- efecto, es decir, que las contribuciones determinadas se consig-- nen en un ordenamiento legal que las regule expresamente, a fin - de que puedan ser recaudadas en forma oportuna y eficiente.

Paritendo de éste principio, el Código Fiscal de la Federa-- ción en vigor a partir del 1º de enero de 1983, reformado y adic-- cionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federa-- ción el 5 de enero de 1988, con vigencia a partir del día 15 del-- mismo mes y año, en su artículo 1º., primer párrafo ordena que -- "las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir-- para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respecti-- vas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto!"

El elemento esencial descollante en este supuesto normativo imperativo, es la obligación de "contribuir" a los gastos públi-- cos por parte de los gobernados, por lo que resulta congruente es-- tudiar brevemente el significado de la contribución, para llegar-- a concluir que es un crédito fiscal.

Contribuciones:

Daño que el Código Fiscal de la Federación en vigor no nos dá un concepto de las contribuciones, sino que al igual que el ordenamiento abrogado vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, se limita simplemente a hacer una clasificación de éstas, es necesario acudir a la Doctrina a fin de precisar su concepto.

Aún cuando son muchos los juristas que han escrito al respecto, pasaremos a exponer los conceptos vertidos por tres de los autores más destacados en la materia.

El profesor Sergio Francisco de la Garza, equipara el término de tributos al de contribuciones y expresa que los tributos: "Son ingresos que el Estado percibe en virtud de su soberanía, es decir, en virtud de su potestad de imperio".(40)

El tratadista Ernesto Flores Zavala, en vez de hacer mención a las contribuciones, habla de Ingresos del estado, clasificándolos en dos grupos: ordinarios y extraordinarios.(41)

(40) De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano" 14ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1986. Pág. 313.

(41) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". 22ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1980. Pág. 23.

Ordinarios, señala que son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Extraordinarios, considera que son aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obliguen a cubrir erogaciones -- extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemias, catástrofes, déficit, etcétera.

Por su parte, el Doctor Dino Jarach, expone que "el tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de ingresarlo".(42)

De las definiciones anteriores y de alguna otra que han expuesto los tratadistas en Derecho Tributario, podemos concluir -- que las contribuciones son las prestaciones que debe recibir el Estado por parte de los Administrados para la realización de sus fines, impuestas por este mismo en virtud de su potestad de imperio.

---

(42) Jarach, Dino. "El Hecho Imponible". Ed. Revista de Jurisprudencia, Argentina 1943., Pág. 18.



No obstante, algunas veces llega a considerarse a los impuestos como tributos que el administrado se encuentra obligado a entregar al Estado en su calidad de vasallo, equiparandolo al concepto del medioevo como una carga excesiva que el señor feudal imponía, sin que existiera en forma alguna equidad entre los tributos pagados y los servicios recibidos, que en la mayoría de las ocasiones eran completamente nulos.

El tributo, entendido de esta manera, viene a ser una exigencia económica o en especie del Estado, hacia el administrado e inclusive hacia otro Estado sojuzgado, para que el primero enriquezca sin otorgar nada a cambio, fundado en el derecho de conquista.

Tratando de actualizar y esclarecer el concepto de tributo, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la siguiente -- ejecutoria:

"El impuesto no es un tributo establecido por el gobierno en virtud de un derecho superior, sino una contribución -- que se basa en las cargas de la vida social, o sea, la parte exigida a los contribuyentes sobre sus recursos individuales, para subvenir a los gastos públicos". (43)

---

(43) Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXV, Pág. 2015

Así tenemos que un concepto moderno de tributo puede ser: la contraprestación entre el Estado y Los Administrados, es decir una ayuda mutua y equitativa en la cual el primero, con base en su potestad, impone cargas económicas a los segundos para subvenir a los gastos públicos y, los administrados a cambio, reciben la satisfacción de sus necesidades a través del otorgamiento de servicios públicos por parte del Estado.

De ahí las connotaciones de contribución y contribuyente, que no son otra cosa más que "la ayuda al tributo" y "el que ayuda a tributar en unión de otros", respectivamente.

Pasando a la clasificación de las contribuciones, haremos referencia en primer término al contenido del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación en vigor, que textualmente prescribe:

"las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, - las que se definen de la siguiente manera:

- I .- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho -- prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

II .- Aportaciones de seguridad social son las contribu--  
ciones establecidas en ley a cargo de personas que -  
son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de-  
obligaciones fijadas por la ley en materia de seguri  
dad social o a las personas que se benefician en for  
ma especial por servicios de seguridad social propor  
cionados por el Estado mismo.

III.- Contribuciones de mejoras son las establecidas en --  
ley a cargo de las personas físicas y morales que se  
benefician de manera directa por obras públicas.

IV .- Derechos son las contribuciones establecidas en ley-  
por el uso o aprovechamiento de los bienes del domi-  
nio público de la nación, así como por recibir servi  
cios que presta el Estado en sus funciones de dere--  
cho público, excepto cuando se presten por organis--  
mos descentralizados. También son derechos las con--  
tribuciones a cargo de los organismos públicos des--  
centralizados por prestar servicios exclusivos del -  
Estado.

En el artículo 3º del propio ordenamiento fiscal, se hace-  
la distinción entre aprovechamientos y productos, que vienen a --  
ser otro tipo de contribuciones. Los primeros son los ingresos --

que percibe el Estado por funciones de derecho público distintas de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal; los segundos son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

De acuerdo con nuestra Constitución Política, genericamente las contribuciones deberán estar previamente establecidas en la ley para poder ser exigibles. Esta ley se expide anualmente bajo el nombre de Ley de Ingresos de la Federación y en ella se contiene una enumeración de los impuestos, aportaciones, contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos y productos, que han de recaudarse en un determinado ejercicio fiscal; en dicha ley no se establece ni el monto de tales contribuciones, ni los sujetos obligados a su pago, tampoco los procedimientos a seguir para su recaudación, pues estos extremos y presupuestos corresponden a las leyes especiales tributarias, así como a las normas legales que rigen las funciones de cada Organismo del Estado.

#### Accesorios legales.

De acuerdo con la Doctrina, son las relaciones tributarias o fiscales de naturaleza accesoria porque su existencia depende -

del nacimiento de una obligación principal, que además de un carácter indemnizatorio para el fisco federal, tienen un carácter punitivo.

Como relaciones accesorias y siguiendo el principio jurídico de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", cesarán sus efectos siempre que se extinga la relación principal, y por sí mismas, mediante su pago.

Serán accesorios legales de las contribuciones en general, siguiendo lo dispuesto por el artículo 2º último párrafo del Código Tributario, los recargos, las sanciones, los intereses por la concesión de la prórroga o del emplazamiento del crédito principal, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del numeral 21 del propio ordenamiento en mención, dichos accesorios participan de la naturaleza misma de las contribuciones.

#### Recargos.

En primer término, y a la luz del citado ordenamiento fiscal, los recargos son las cantidades que por concepto de indemnización al fisco federal se generan en su favor, cuando no se pagan oportunamente las contribuciones en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones legales, bien sea que el pago ex

temporáneo se realice espontáneamente, o bien a requerimiento de las autoridades hacendarias previa gestión de las mismas.

La obligación de pagar recargos nace ex-lege, por el sólo hecho de que no se haya realizado el pago de las contribuciones - en forma oportuna o automática, al día siguiente en que venció el plazo para el cumplimiento del adeudo principal. Dicha obligación es de carácter continuado, o de tracto sucesivo, por lo que continúa generándose a medida que transcurre el tiempo y hasta que su causación llega al límite máximo de cinco años fijado por el Código Fiscal Federal, en el que además se contienen en su título II, las reglas específicas para el cobro y cálculo de los recargos.

Además de los recargos producidos por la mora del deudor - en el pago de un crédito fiscal, se encuentran también los recargos generados por la concesión al obligado, de autorización para el pago a plazos de un adeudo a favor del Fisco Federal, ya sea diferido o en parcialidades, teniendo este presupuesto su fundamento legal en el artículo 66 del Código de la Materia, mismo numeral que faculta a las autoridades Hacendarias a otorgar dicha concesión, con la correspondiente causación de recargos con carácter indemnizatorio para el erario federal.

A esta clase de recargos, se había dado en la práctica la costumbre de identificarlos como "intereses moratorios" situación

que vino a eliminar definitivamente el ordenamiento tributario al hacer mención en forma precisa a "...recargos sobre el saldo insoluto...", más que nada para diferenciarlos de los intereses en de recho privado.

#### Sansiones.

Otro concepto accesorio de las contribuciones viene a ser el de sansiones en materia tributaria, mismas que se generan por las infracciones cometidas a las normas sustantivas y formales de carácter tributario y constituyen una pena trascendente derivada de la responsabilidad del infractor, impuestas por las autoridades competentes con el ánimo de suprimir la violación cometida.

El Código Fiscal de la Federación vigente, tipifica en su título IV, en forma clara, cada una de las infracciones que en ma teria fiscal pueden dar lugar al ejercicio de la potestad sansio nadora por parte de las autoridades hacendarias, señalando además el monto líquido de las multas correspondientes a cada caso, así como los lineamientos para su aplicación y cuantificación.

En años anteriores se dió que en la práctica, existía un monto determinado para cada multa, con lo cual el sistema sansio nador por infracciones a las disposiciones fiscales se volvió ob soleto, por tal motivo las autoridades hacendarias con el ánimo -

de actualizar las sanciones acorde al ritmo de vida y a los cambios económicos que se dan en nuestro país, y para evitar la continua violación de los lineamientos tributarios, ha instituido sistemas como el de adecuar el monto de las multas a días de salario mínimo vigente o con su actualización a través de la expedición de leyes de vigencia anual.

#### Gastos de ejecución.

Estos tienen su origen en el procedimiento coactivo que -- llevan a cabo las autoridades hacendarias para hacer efectivo el pago de los créditos fiscales que no son cubiertos oportuna y voluntariamente por los contribuyentes. Dichos gastos deben determinarse por la autoridad ejecutora, conforme al arancel o tarifas -- establecidas para tal efecto.

Al respecto, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación en vigor, establece en su sección segunda denominada "de los honorarios y gastos de ejecución", las normas relativas a los gastos señalados, así como las tarifas que deben aplicarse para la -- determinación de los mismos, siendo éstas obsoletas en la práctica dada la inestabilidad de nuestro sistema económico, situación -- por la que se han establecido en el propio Código, disposiciones específicas para la determinación de los referidos gastos de ejecución.



Además, el mismo Código prevé en su artículo 150, penúltimo y último párrafos, respectivamente, que los gastos de ejecución deben pagarse junto con los demás créditos fiscales, salvo que se interponga el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; prescribiendo asimismo que los ingresos recaudados por concepto de gastos de ejecución, se destinarán a las autoridades fiscales para el establecimiento de fondos de productividad y para financiar los programas de formación de funcionarios - fiscales, salvo que por Ley estén destinados a otro fin.

#### Indemnizaciones.

Finalmente, la indemnización a que alude el artículo 21 -- párrafo cuarto del multicitado ordenamiento fiscal, tiene lugar cuando las contribuciones causadas son cubiertas mediante cheque -- que presentado en tiempo a las autoridades hacendarias, no es pagado al momento de hacer exigible su importe. En este caso, se establece que el Fisco Federal tendrá derecho a percibir como indemnización, independientemente del cobro de la suerte principal con signada en el cheque, el 20% de su valor, que se exigirá junto -- con los demás accesorios legales.

Hasta aquí hemos visto toda la serie de ingresos que percibe el Estado, definidos a la luz de la legislación tributaria, y que para efectos de este trabajo consideramos como créditos fisca

les, punto de vista que no es aceptado completamente por la Doctrina Administrativa precisamente por el carácter fiscal que se atribuye a dichos ingresos.

Sin embargo, como opinión personal nos atrevemos a considerar que si el Estado le confiere entre otras, plenas facultades recaudatorias a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para estudiar y formular los proyectos de leyes en materia impositiva tanto a nivel federal como local, siendo esta autoridad la encargada de efectuar los cobros a favor de todos los órganos de la Administración Pública, inclusive en forma coactiva, dichos ingresos vienen a formar parte de las contribuciones que percibe el Estado y por ende, al hacerse exigibles, pasaran a ser indudablemente créditos fiscales.

El artículo 4º del Código Fiscal de la Federación precisa al efecto que "son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus Organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que derivén de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. La recaudación-proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda

da y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría auto rice".

Este precepto legal como puede verse, engloba a todos los ingresos que perciba la Federación, como créditos fiscales por el sólo hecho de ser la autoridad Hacendaria la encargada de recaudarlos, independientemente del fin al que sean destinados y de la autoridad administrativa que tenga derecho a percibirlos conforme a las leyes.

En mérito de esta opinión cabe hacer mención al fallo del Tribunal en el que se declara que es distintivo del crédito fiscal, que el sujeto activo sea el Estado sin considerar la calidad o circunstancias del deudor:

"Lo que da carácter fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el Poder Público y no afecta al sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación jurídica es de naturaleza fiscal. Otra cuestión -- más discutible conectada con el primer problema que se acaba de plantear es la de definir si debe reputarse técnicamente como fiscal cualquier crédito activo del Estado, porque podría pretenderse que sólo las obligaciones tribu

tarias y no las que se incluyen dentro de los ingresos ordinarios del Estado, son obligaciones fiscales. Se ha pretendido que sólo la primera clase de obligaciones puede considerarse para los efectos del artículo 14 de la ley de justicia fiscal (160 del Código), como integrante de la materia fiscal, en forma que se excluyan de la competencia de nuestro Tribunal, los créditos del segundo tipo, es decir, los ingresos ordinarios de la Federación. Este Tribunal no ha encontrado en los antecedentes doctrinales, legislativos y jurisprudenciales de México, apoyo para excluir del sector fiscal la actividad del Estado en su carácter de persona de derecho privado, por lo que cabe concluir que por razón de su materia, entran en la composición genérica de crédito fiscal empleada por el artículo 14, todos los créditos existentes en favor del Erario Federal. Por lo expuesto, se resuelve; Primero.-cualquier crédito - en favor del Erario Federal debe reputarse como un crédito fiscal. Pleno de 16 de noviembre de 1937, Revista de Tesis Jurisprudenciales, pág. 74

#### 1.- Características.

Conforme a lo expuesto, las características primordiales del crédito fiscal serán las siguientes:

- a) Que sea una prestación, ingreso o retribución, que el - Estado tenga derecho a percibir o exigir de los adminis-  
trados.
- b) Que dichos ingresos provengan de contribuciones, prove-  
chamientos, productos o de sus accesorios.
- c) Que la contribución por la cual se instituya el crédito  
fiscal, se encuentre previamente contemplada en la ley.
- d) Que el crédito haya sido determinado en forma líquida.
- e) Que se haga exigible, es decir que exista después de su  
determinación la obligación de pago por parte del suje-  
to pasivo.
- f) Tiene preferencia respecto de otros créditos, o sea que  
puede ser cobrado al deudor en forma principal, aún ---  
cuando éste tenga otros adeudos que cubrir, excepción -  
hecha de adeudos garantizados con prenda o hipotecas, -  
de alimentos, de salarios o sueldos devengados en el --  
último año o de indemnizaciones a los trabajadores de -  
acuerdo con la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior con  
forme a lo contemplado por el artículo 149 del Código -  
Tributario.

Al hablar de procedimiento administrativo de ejecución es necesario presuponer que se lleva a cabo mediante una serie concatenada de actos legal y previamente constituidos, orientados hacia un fin específico: el pago de la obligación fiscal insatisfecha.

En la estructura del procedimiento coactivo podemos descubrir claramente cuatro etapas perfectamente delimitadas y definidas:

- 1.- Requerimiento.
- 2.- Embargo.
- 3.- Intervención.
- 4.- Remate.

A continuación pasaremos a definir cada una de estas etapas:

#### F) Requerimiento.

Viene a ser la fase de inicio del procedimiento ejecutivo y en esencia es el acto de carácter administrativo emitido por el órgano ejecutor, en este caso la autoridad fiscal, y que tiene como finalidad compeler al destinatario del mismo a efectuar el pago del crédito fiscal no cubierto oportunamente. A través del -

requerimiento, la autoridad hacendaria pone en ejercicio su facultad económico-coactiva de cobro.

El fundamento legal del requerimiento lo encontramos en el artículo 151 del Código Fiscal de la Federación que dispone:

ARTICULO 151.- "Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requeriran de pago al deudor...".

Intrínsecamente el requerimiento viene a ser un acto netamente administrativo, por lo que debe ser notificado al sujeto -- deudor y tiene que satisfacer como mínimo los requisitos exigidos por el artículo 38 del Código Fiscal Federal, mismos que esencialmente son los siguientes:

1) Constar por escrito.- El requerimiento debe asumir la -- forma escrita al efecto de que el ejecutado conozca de manera indubitable y fehaciente los términos del mismo, para no dejarlo en estado de indefensión.

2) Señalar la autoridad que lo emite.- Es decir, que debe consignarse precisamente en el, la autoridad que lo dicta.

3) Estar fundado y motivado y expresar la resolución, obje

to o proposito de que se trate.- Es requisito esencial de todo acto administrativo y deber de toda autoridad el expresar en el cuerpo del escrito que lo contenga los hechos, razones, circunstancias especiales y fundamentos de derecho que se tomarón en cuenta para emitirlo, con el fin de afectar lo menos posible la esfera de derechos del administrado a quien vaya dirigido.

4) Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Cuando al acto le falte la firma autógrafa del funcionario competente para emitirlo, estará afectado de nulidad, de igual manera cuando le falte el nombre de la persona a quien se dirija -- pues no puede ser emitido a cargo de un sujeto indeterminado, en todo caso se identificara mediante el domicilio, aunque en repetidas ocasiones se perjudique a personas ajenas pues el buscado ya no vive en ese domicilio.

El mismo numeral en comento, en su último párrafo señala -- como requisito del requerimiento el que se manifieste la causa legal de la responsabilidad cuando vaya dirigido a sujetos constituidos o considerados como responsables solidarios de la obligación, como por ejemplo, el indicar si se trata del Administrador-



Unico o representante legal de una persona moral.

Además por ser el requerimiento un acto recurrible, debe notificarse en forma personal al ejecutado tal y como lo establece el artículo 134 fracción I del Código Fiscal de la Federación, debiendo dicha diligencia de notificación apegarse a lo prescrito por el numeral 137 del citado ordenamiento fiscal, de conformidad con el cual la notificación debe satisfacer los requisitos siguientes:

a) Entenderse la diligencia con la persona en contra de la que se despacho la ejecución o su representante legal.

b) De no encontrarse el destinatario del requerimiento o su representante legal, el ejecutor designado deberá dejar citado previo para que el buscado lo espere a una hora fija del día hábil siguiente en su domicilio, o en su defecto, se presente a la Oficina exactora correspondiente a su domicilio dentro de los sei días hábiles siguientes.

c) Apersonado el ejecutor el día y hora señalados en el citatorio, entienda la diligencia de notificación con el destinatario del requerimiento, su representante legal o cualquier persona que se encuentre en el domicilio señalado cuando aquellos no estuvieran presentes o, en todo caso, con un vecino en presencia de dos testigos.

De la diligencia de notificación del requerimiento, la autoridad ejecutora deberá levantar acta pormenorizada, copia de la cual se entregará a la persona con quien se entienda la diligencia, como lo establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación y en la que por lo menos se deberá observar: el que conste por escrito, señalar la autoridad que la lleve a cabo y ostentar la firma autógrafa del notificador.

G) El embargo.

Constituye el embargo la segunda etapa del procedimiento administrativo de ejecución, para que la autoridad ejecutora proceda a su práctica, es necesario que se den una serie de presupuestos previos: Que exista un crédito fiscal a cargo del sujeto, que el crédito haya sido debidamente notificado al deudor, que éste haya incurrido en incumplimiento de la obligación de pago, que se le haya practicado requerimiento de pago al deudor y que no obstante ello no haya cubierto el adeudo.

1) Motivación legal.

El embargo administrativo encuentra su apoyo legal en lo previsto por los artículos 145 y 151 del Código Fiscal de la Federación.

ración, preceptos que facultan a las autoridades fiscales a exigir de los deudores, mediante el procedimiento administrativo de ejecución, el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley.

Es necesario distinguir entre el embargo precautorio o provisional y el embargo definitivo; el primero se practicará para asegurar el interés fiscal, aún antes de la fecha en que el crédito fiscal este debidamente determinado o sea exigible, cuando a juicio de la autoridad hubiera peligro de que el obligado se ausente, enajene u oculte sus bienes o realice cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. El segundo, se llevará a efecto cuando habiendo sido determinado y exigible un crédito fiscal el deudor obligado a su pago no lo realice dentro de los plazos señalados en la ley, o al momento de la diligencia de requerimiento de pago.

El embargo precautorio se instaura también en los términos del artículo 41 fracción II del Código Fiscal de la Federación -- cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda tres requerimientos de la autoridad tendientes a la presentación de declaraciones o documentos en los que se consignen obligaciones fiscales. Este tipo de embargo puede quedar sin efecto si la autoridad Hacendaria no emite y notifica dentro del plazo de un año la resolución-

determinante del crédito fiscal y su notificación dentro del plazo referido; también puede quedar sin efectos cuando a juicio de la autoridad, el contribuyente ha dado cumplimiento a los requerimientos aún cuando lo haya hecho en forma extemporanea, comprobando que se encuentra al corriente en la presentación y pago de sus obligaciones fiscales.

## 2) Reglas de procedencia del embargo.

Como ha quedado señalado, el artículo 151 del Código Tributario faculta a las autoridades Hacendarias para hacer efectivos los créditos fiscales, así como sus accesorios, previo requerimiento de pago al deudor, previniendo que para el caso de no haberlo procederan de acuerdo a las siguientes reglas:

- A embargar bienes suficientes a garantizar el adeudo y - en su caso rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco.
  
- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda a fin de obtener, mediante su intervención, los ingresos necesarios que permitan satisfacer los créditos fiscales y sus accesorios legales.

Cuando el embargo se traba sobre bienes raíces, derechos -

reales o negociaciones de cualquier género, se deberá inscribir - para su aseguramiento jurídico y preferencia, en el registro público que corresponda en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

3) El secuestro administrativo.

Acorde a los términos del artículo 152 del ordenamiento -- tributario en cita, el jefe de la Oficina exactora designará mediante el mandamiento de ejecución, al ejecutor que se constituirá en el domicilio del deudor a practicar la diligencia de requerimiento de pago y, en su caso, el embargo de bienes o la intervención de la negociación, cumpliendo siempre con las formalidades ya señaladas contempladas por el artículo 137 del Código Fiscal.

De la diligencia se levantará acta pormenorizada entregándose copia de ella a la persona con quien se entienda, misma que deberá llenar los requisitos del artículo 38 del ordenamiento tributario.

Cuando la notificación del crédito o del requerimiento se hizo por edictos, la diligencia se entenderá con la autoridad municipal o local de la circunscripción de los bienes, y si en el momento de iniciarse la diligencia comparece el deudor, la dili--

gencia se entenderá con él.

En caso de actos de inspección y vigilancia se procederá - al aseguramiento de los bienes cuya importación debió manifestarse a las autoridades fiscales o ser autorizada por éstas, siempre que quien practique la inspección esté facultado para ello en la orden respectiva.

#### 4) Señalamiento de bienes.

La persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá el derecho de indicar los bienes sobre los cuales se deba trabar sujetándose al orden establecido por el numeral 155 del Código Fiscal de la Federación conforme a lo siguiente: Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios, acciones, bonos, cupones - vencidos, valores mobiliarios, créditos de inmediato o fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la federación, estados o municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia; bienes muebles y bienes inmuebles.

Cuando el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia se niegue o no señale bienes que además no sean suficientes a cubrir el adeudo, o cuando señale bienes ubicados fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, o que ya tengan algún gravamen real o embargo anterior, o bienes de fácil descomposi---

ción, deterioro o materias inflamables, el ejecutor designado en el mandamiento de ejecución, estará facultado conforme al artículo 156 del ordenamiento fiscal en cita, para señalar bienes sin sujetarse al orden preestablecido para el embargo.

En todo caso, la persona con quien se entienda la diligencia de embargo podrá designar dos testigos, y si no lo hiciere o al terminar la diligencia los testigos se negaren a firmar, el -- ejecutor lo hará constar en el acta, sin que tales circunstancias afecten la legalidad del embargo.

Existen bienes inembargables que conforme al artículo 156 del Código Fiscal quedan exceptuados de embargo, esta prohibición deriva del secuestro en materia civil y se inspira en el principio de no dejar al deudor sin los bienes y elementos indispensables para vivir y continuar trabajando, pues sería inconstitucional proceder de tal manera que se deje al administrado en absoluta insolvencia.

Los bienes no susceptibles de embargo vienen a ser:

- El lecho cotidiano, los vestidos del deudor y los de -- sus familiares.
- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus fami -- liares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.

- Los libros, instrumentos, utiles y mobiliario indispensables para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.
- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella estan destinados.
- La armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deben usar conforme a las leyes.
- Los granos, mientras no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.
- El derecho de usufructo, pero no sus frutos.
- Los derechos de uso de habitación.
- El patrimonio de familia en los términos establecidos por las leyes, desde su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.
- Los sueldos y salarios.
- Las pensiones de cualquier tipo.
- Los ejidos.

##### 5) Depositarios de los bienes.

Para salvaguardar los bienes embargados se nombrarán depositarios de los mismos quienes se obligarán a conservar y preservar los bienes o negociaciones embargadas en buenas condiciones -



de acuerdo con su naturaleza, desempeñando su cargo conforme a -- las disposiciones legales.

Los jefes de las Oficinas ejecutoras nombrarán y removerán libremente a los depositarios, bajo su estricta responsabilidad.

Cuando se embarguen bienes raíces o negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de interventores con cargo a la caja, con las facultades y obligaciones señaladas en los artículos 165, 166 y 167 del Código Fiscal.

La responsabilidad de los depositarios cesará con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades -- fiscales.

Los depositarios serán designados por el ejecutor cuando -- no lo haga el jefe de la oficina exactora, pudiendo recaer el nombramiento en el mismo ejecutado.

#### 6) Oposición de terceros.

Puede darse el caso que al designarse bienes para embargo, estos no pertenezcan realmente al sujeto deudor, por lo que el Código Fiscal prevé esta situación en su artículo 158 en el cual -- autoriza la oposición que haga un tercero ajeno a la relación ---

cobro-pago, fundandose en el dominio de los bienes embargados, -- por lo que no podrá practicarse el embargo, si se demuestra en el acto de la diligencia la propiedad de los bienes con los documentos que la comprueben suficientemente a juicio del ejecutor. Esta circunstancia deberá ser ratificada por la oficina ejecutora, a quien se deberán remitir los documentos para dejar sin efectos el embargo.

En todo caso, si las pruebas no son suficientes, se ordenará al ejecutor continuar con la diligencia y el tercero perjudicado podrá hacer valer el procedimiento administrativo de ejecución en los términos señalados por el Código Fiscal Federal.

Existe también la reclamación de preferencia, figura que se da cuando los bienes señalados para la traba del embargo, ya fueron asegurados por otras autoridades no fiscales o sujetos a cédula hipotecaria, caso en el cual se llevará a cabo la diligencia, designando depositario de los bienes y notificandose a la autoridad correspondiente para que los interesados demuestren su derecho de prelación en el cobro.

Cuando en la prelación de los créditos concurren autoridades fiscales locales, en caso de inconformidad, la controversia se resolverá por los Tribunales Judiciales de la Federación.

#### 7) Ampliación del embargo.

Una vez realizado el embargo, y cuando a juicio de la oficina ejecutora los bienes embargados sean insuficientes para cubrir los créditos fiscales adeudados, podrá ser ampliado en cualquier tiempo, siempre y cuando se haga estando instruido todavía el procedimiento administrativo de ejecución.

#### 8) Inscripción y cancelación.

Para que el embargo sobre bienes o negociaciones se reputé legalmente instituido y para que tenga el carácter de preferente respecto de la prelación o concurrencia de otros créditos debe ser inscrito con las formalidades que el caso amerite ante el registro respectivo, surtiendo así la garantía de los créditos fiscales plenos efectos legales.

Los gastos efectuados con motivo de la referida inscripción e incluso de la cancelación de gravámenes, se considerarán dentro de los gastos de ejecución y podrán ser cobrados al deudor del crédito principal, acorde con lo dispuesto por el artículo 150 fracción II tercer párrafo del Código Fiscal de la Federación.

La cancelación del embargo procederá cuando se cubran los créditos garantizados con él o en el caso de que se adjudiquen los bienes embargados a un tercero o al fisco federal para que

queden libres de gravámen.

Tanto para la cancelación del embargo sobre créditos, como de bienes una vez que hayan sido cubiertas las cantidades respectivas, la oficina ejecutora requerirá al titular de los créditos o bienes embargados para que dentro del término de cinco días concurran a firmar la escritura de pago y cancelación en que deba -- constar el finiquito, en caso de abstención y transcurrido el plazo, el jefe de la oficina ejecutora firmara la escritura o docu--mentos en rebeldía de aquél y lo hara del conocimiento del registro público que corresponda para los efectos procedentes; lo anterior acorde con lo dispuesto por el artículo 160 del Código Fis--cal de la Federación.

9) Entrega de bienes.

Existe un plazo de 24 horas para que el depositario de los bienes embargados los entregue en la oficina ejecutora, sobre todo tratandose de dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios de los cuales se hara un minucioso inventario.

Cuando se trate de sumas de dinero como objeto del embargo, cantidad que no podrá ser menor del 25% de la señalada por el ejecutado, de los frutos o productos de los bienes embargados, se --tendrán como entregados al momento en que se reciban en la caja -

de la oficina recaudadora y se aplicarán siempre a cubrir el crédito fiscal.

Desde luego cabe suponer que mientras más prontamente se entreguen los bienes embargados o su producto sea aplicado a cubrir los créditos fiscales, más rápido quedará el deudor liberado de la obligación de pago y el fisco federal recibirá un perjuicio menor, pudiendo con ello aplicarlos a los gastos públicos para que el Estado cumpla con sus fines.

#### 10) Auxilio de la fuerza pública.

Puede darse el caso que el deudor de los créditos fiscales al momento de ser sujeto de ejecución a través del procedimiento coactivo, en el momento mismo de entenderse la diligencia respectiva, tratase del embargo o de la sustracción de los bienes, se niegue a llevarla a cabo, no abra las puertas de las construcciones, edificios o casas señalados para la traba o en los que se presume que existan bienes embargables, así como cuando se niegue a abrir los muebles en los que se suponga que guardan dinero, alhajas, objetos de arte u otros bienes embargables.

Para estos casos, el Código Fiscal Federal en su artículo-163, siguiendo las reglas de aplicación de las medidas de apremio señaladas en materia procesal civil, autoriza al ejecutor a solicitar el auxilio de la policía o de cualquier otra fuerza pública para llevar adelante el procedimiento administrativo de ejecución.

De igual forma, el ejecutor previo acuerdo firmado y fundado del jefe de la Oficina Ejecutora, podrá hacer que ante dos -- testigos se rompan las cerraduras que fuese necesario para que el depositario tome posesión del inmueble o para que se continúe con la diligencia; este mismo procedimiento se seguirá para el rompimiento de cerraduras de los muebles.

Si no fuera factible romper o forzar las cerraduras, el -- ejecutor trará el embargo sobre los muebles cerrados y su contendo, sellandolos y enviandolos en depósito a la oficina exactora, - en donde se abrirán dentro del término de tres días por el deudor o su representante legal y, en caso contrario, por un experto designado por la propia oficina y el ejecutor levantará acta cir---cunstanciada en la que se hará constar el inventario completo de bienes que deberá firmarse por el propio ejecutor, los testigos y el depositario designado, lo anterior de acuerdo al artículo 75 - del Reglamento del Código Tributario.

#### H) La intervención.

Rafael De Pina en su obra Diccionario de Derecho, define - a la intervención como "la incorporación a un proceso ya incoado de persona que se halle autorizada para hacerlo, en cualquiera de

las formas o modalidades admitidas por la legislación procesal".  
(44)

Desde este punto de vista, el "proceso incoado" viene a ser el procedimiento administrativo de ejecución, contemplado por la legislación fiscal administrativa para lograr el cobro de los créditos fiscales, mismos que cuando no pueden ser obtenidos de manera inmediata, sobre todo en cuanto al embargo de negociaciones se refiere, se nombra a una persona designada depositario interventor, que será la encargada de administrar los ingresos de la empresa intervenida para con la aplicación de su producto liquidar sus adeudos pendientes con el fisco federal.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 153 del Código Fiscal de la Federación en vigor, el jefe de la oficina ejecutora, - bajo su responsabilidad, tendrá la facultad de nombrar y remover libremente a los depositarios, quienes desempeñarán su cargo conforme a las disposiciones legales. Este mismo numeral en su último párrafo concede facultad a los ejecutores para designar al depositario de los bienes embargados, cuando este no haya sido nombrado previamente por el jefe de la Oficina exactora, pudiendo recaer el nombramiento en el propio ejecutado.

(44) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho"., Editorial Porrúa S.A., México 1977., Pág. 250

Al efecto Eduardo Pallares nos dice que el depositario es la persona que recibe, por orden judicial y mediante procedimientos judiciales una cosa para su guarda y conservación.(45)

Si el procedimiento administrativo toma sus bases y fundamentos del proceso civil, adaptando esta definición validamente a la materia administrativa, el depositario en el procedimiento administrativo de ejecución, acorde también con el artículo 153 del Código en comento será la persona que recibe, por orden de autoridad administrativa, en este caso el jefe de la oficina ejecutora, mediante el procedimiento coactivo, una cosa para su guarda y conservación.

Sigue diciendo Pallares que el depositario desempeña una función pública consistente en la conservación y el cuidado de la cosa dada en depósito, a fin de proteger los derechos tanto del propietario del bien depositado como los del fisco federal. Acorde a ello, la aceptación del depósito da lugar a un contrato de derecho público, porque las obligaciones y responsabilidades que contrae el depositario no solo afectan intereses privados, sino también a la función que aquel desempeña.

(45) Pallares, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil"., Editorial Porrúa, S.A., México 1979. Pág. 234 y 235.



Dentro de las diversas modalidades del depósito existen -- las que a continuación se indican y que consideramos como principales para efectos fiscales, por lo tanto puede haber depositarios de:

- Cosas muebles consideradas individualmente.
- Cosas fungibles o de aquellas que pueden perecer, o desaparecer con el tiempo.
- De alhajas y dinero en efectivo.
- De títulos o documentos jurídicos.
- De créditos litigiosos.
- De bienes inmuebles.
- De fincas rústicas.
- De fincas urbanas.
- De empresas industriales o comerciales.

Según se trate de los bienes embargados, el depositario -- puede revestir dos funciones: será administrador si el embargo -- recae en bienes raíces, o bien, interventor con cargo a la caja -- si se embargan negociaciones comerciales, industriales o agrícolas. En ambos casos el depositario recibirá los bienes bajo inventario formal, previa aceptación y protesta de desempeñar el cargo.

Para efectos fiscales se señalan dos modalidades del depositario, en el artículo 164 del Código de la materia se prevé --

que cuando las autoridades fiscales embarguen negociaciones, el depositario designado tendrá el carácter de interventor con cargo a la caja o de administrador.

En el primer caso, el depositario interventor con cargo a la caja tiene la obligación de separar de los ingresos obtenidos por la empresa intervenida, las cantidades correspondientes a salarios y demás créditos preferentes para hacer los pagos relativos a la buena marcha de la empresa, debiendo retirar además, el 10% del total de ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación. Además cuando advierta irregularidades en el manejo de la negociación que pongan en peligro los intereses del fisco federal, estará facultado para dictar y establecer en forma precautoria, las medidas provisionales urgentes que considere necesarias para proteger dichos intereses, dando cuenta al jefe de la oficina ejecutora quien podrá ratificarlas o modificarlas e inclusive convertir la función del depositario interventor en administrador.

Esta segunda modalidad, se da precisamente cuando dictadas las medidas provisionales para asegurar el interes del fisco, estas no sean acatadas por el dueño o consejo de administración de la negociación intervenida, dando investidura al depositario con cargo a la caja de la calidad de administrador, quien tendrá todas las facultades que normalmente le correspondan a la adminis-

tración de la sociedad y plenos poderes para su dirección, con todas las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley para ejercer actos de dominio y administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistirse de éstas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

Lo anterior acorde a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 165, en el que desde luego también se preveé que el interventor administrador para ejercer sus funciones lo hara en forma independiente sin quedar supeditado al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes, teniendo además las facultades de dueño, cuando la negociación no esté constituida como sociedad.

El artículo 167 del ordenamiento fiscal en mención señala las obligaciones que tendrán el interventor y el administrador -- las cuales son:

Fracción I .- Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.

Fracción II.- Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entre--

gar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.

Podrá además, enajenar los bienes que constituyen el activo fijo de la negociación cuando se den los supuestos configurados en el artículo 172 del ordenamiento fiscal en cita, siendo estos que lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal y cuando la negociación intervenida obtenga sus ingresos en un determinado periodo de su ejercicio --fiscal, en cuyo caso el por ciento a cubrir será el que resulte de aplicar el 8% mensual entre el número de meses transcurrido, siempre que lo recaudado en el periodo no alcance a cubrir el crédito que resulte.

Invariablemente, el nombramiento, sustitución o remoción --del interventor administrador deberá ser anotada en el Registro --Público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida.

Para el caso de la concurrencia de intervenciones cuando --la negociación que se pretenda intervenir ya lo estuviera por mandato de otra autoridad, el artículo 170 del Código Fiscal prevee las reglas a seguir, señalando que no obstante se nombrará el nuevo interventor, subsistiendo en su cargo para otras interven- ---

nes mientras subsista la efectuada por las autoridades fiscales.- Si llegará a haber cambio o nueva designación de interventores - este hecho se pondrá en conocimiento de las autoridades que ordenaron las demás intervenciones.

Hya que recordar que el fisco federal tiene preferencia en el cobro de los créditos a favor del Estado, excepción hecha de - prendas o hipotecas, alimentos, sueldos, salarios e indemnizaciones laborales, según lo que dispone el artículo 149 del Código -- que rige la materia.

Por último cabe mencionar que la intervención de la nego-- ciación se levantará, es decir, quedará sin efectos, cuando hubie-- sen quedado satisfechos los créditos fiscales adeudados más sus - accesorios o cuando se haya enajenado la negociación. Cuando esto suceda, la oficina ejecutora comunicará el hecho al registro pú-- blico correspondiente para que se cancele la inscripción respecti-- va.

De acuerdo con el Reglamento del Registro Público de la -- Propiedad, se deberán inscribir en éste, las resoluciones judicia-- les (administrativas), o de arbitros o arbitradores por virtud de los cuales de adquiera, transmita, modifique, grave o extinga el dominio posesión o los demás derechos reales sobre inmuebles, en los términos del artículo 3002 fracción IX del Código Civil para-- el Distrito Federal.

El embargo administrativo de negociaciones mercantiles se inscribirá en el Registro Público de Comercio, en los términos -- del artículo 264 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, --- aplicables por analogía y de acuerdo con las normas contenidas en los artículos 1º, 2º y 10 del Reglamento del Registro Público de Comercio.

I) El remate.

Como corolario de la facultad coactiva de la Administra--- ción Pública para obtener el pago de los créditos a favor del Estado, dentro del procedimiento administrativo de ejecución se contempla como etapa final el remate de los bienes embargados, entendido este como la venta que hace de ellos el órgano ejecutor, para con su producto hacer la aplicación al pago del adeudo respectivo.

Eduardo Pallares (46) define al remate como "La acción de concluir o terminar una cosa": sigue diciendo que en Derecho Procesal el remate tiene dos significados:

a) La adjudicación que se hace a una persona del bien que sale en venta en subasta o almoneda, y

b) La diligencia misma en que se lleva a cabo la subasta -

(46) Opus Cita. Págs. 700, 701, 734 y 735.

o la almoneda.

La palabra "Subasta", proviene del latín y significa "bajo la lanza", porque en la Antigua Roma las ventas públicas se realizaban al amparo de la lanza, símbolo del poder militar y de la autoridad del Estado. Actualmente la subasta se conceptualiza como toda venta pública que se hace por orden y con la intervención de la autoridad judicial o administrativa sea de bienes muebles o inmuebles, aunque respecto de los primeros, es más propio usar la palabra almoneda, de origen árabe.

Rematar un bien significa, por lo tanto, no solo ponerlo en venta pública por orden y con la intervención de una autoridad judicial o administrativa, sino también el adquirirlo en dicho acto.

Al respecto, el ilustre jurista Jose Chiovenda (47), acertadamente manifiesta que el derecho de propiedad sobre una cosa, por su naturaleza intrínseca, es diferente de la facultad jurídica de disponer de ese derecho. La facultad de disponer de un derecho, en especial del derecho de propiedad, es autónoma, y puede ser, a su vez, objeto de actos de disposición, de lo que se infiere que hay casos en que la Ley o la voluntad de los particulares-

---

(47) Pallares, Eduardo. Opus Cit. Págs. 700 y 701

la otorguen a una persona diversa del titular del derecho, tal como acontece con el remate en el que "el titular del derecho es privado expresa y claramente de la facultad para disponer de su derecho (de propiedad), de modo que el tercero que contrata con ella, sabe que no contrata con el titular del derecho". Además la privación de la facultad no se lleva a cabo con la voluntad del titular del derecho ni en su interés, sino en interés de la persona a quien se concede la facultad dispositiva o de la función pública que dicha persona tiene a su cargo. En este último caso, hay una verdadera expropiación de la facultad de disposición.

La persona que adquiere la facultad de disposición, no adquiere el dominio de la cosa a que dicha facultad concierne, sino el derecho de disponer de ella, lo que a todas luces es diferente.

El autor en cita dice que esta circunstancia diferencia -- claramente la expropiación por causa de utilidad pública del remate. Por la expropiación, el Estado adquiere la propiedad de la cosa, mientras que en el caso del remate la Ley solo concede al órgano jurisdiccional o administrativo que lo realiza, la facultad de vender la cosa aún contra la voluntad del dueño y no en beneficio de éste, sino del acreedor rematante. El órgano jurisdiccional necesita de esa facultad de disposición para poder realizar eficazmente sus funciones: "el derecho de vender corresponde al Estado como medio ejecutivo, esto es, como medio de actuación de la ley".



Siguiendo la exposición de Chiovenda, el remate no puede ser considerado como un contrato de compraventa celebrado entre el dueño de la cosa y el adjudicatario, porque le falta el elemento esencial que debe reunir todo contrato: el libre consentimiento, es decir, la voluntad de las partes para contratar y obligarse.

En efecto, el ejecutado propietario del bien embargado y puesto a remate mediante el procedimiento administrativo de ejecución, no ha dado su voluntad para que dicho bien sea adjudicado a un tercero, sino que con motivo del adeudo contraído con el fisco federal, éste por disposición de la ley, adquiere el derecho de disponer, vender y transmitir la propiedad del bien embargado al adjudicatario y, con el producto de la venta, hacer la aplicación respectiva a cubrir los créditos fiscales.

De aquí resultan grandes diferencias entre el remate como acto traslativo de dominio, con la venta privada o compra-venta civil, las cuales se anotan a continuación:

- Por su origen.- La compraventa dimana del libre consentimiento de las partes, mientras que el remate tiene su origen en un acto unilateral de la autoridad jurisdiccional o administrativa que lo manda efectuar, es decir, -- que para su legalidad no se necesita el consentimiento del dueño de la cosa.

- Por su naturaleza jurídica.- El remate, es una venta pública, es decir, es un acto de la autoridad en base a la potestad conferida por el Estado en la ley, mientras que la venta privada es un contrato celebrado entre particulares.
  
- Por la persona que lleva a cabo la enajenación.- En la compraventa privada siempre será el propietario de la cosa o su representante legal o convencional con facultades bastantes para realizarla. El remate lo lleva a cabo un funcionario judicial o administrativo que, en rebeldía del dueño puede firmar la escritura de venta, con base en la potestad conferida por la ley.
  
- Por su contenido.- En el contrato de compraventa las partes pueden estipular libremente sus voluntades en las cláusulas respectivas, incluyendo en ellas plazos, condiciones, garantías y modalidades diversas. No sucede lo mismo en el remate, en el que la ley limita las modalidades del acto, y la enajenación se realiza bajo las condiciones dictadas por la autoridad ejecutante conforme a los lineamientos señalados expreso en las leyes.
  
- Por las formalidades que los dos actos exigen.- Cada acto reviste distintas formalidades como se ha podido constatar con la mención de las características enunciadas -

anteriormente.

- Por sus efectos.- Aún cuando debería existir diferencia entre el remate y la compraventa en cuanto a sus efectos los dos actos producen la traslación de dominio de un -- bien determinado, aunque en el primero no sea necesaria la voluntad del ejecutado y en la segunda sea elemento indispensable para su realización que el vendedor desee transmitir la propiedad de la cosa.

En el ámbito administrativo y sobre todo en materia fiscal federal, los fundamentos legales para el remate, sus reglas y formalidades se encuentran previstas en el Capítulo III denominado - "Del Procedimiento Administrativo de Ejecución", Sección Cuarta - del Código Fiscal de la Federación, en sus artículos del 173 al - 196.

1) Presupuesto de procedencia del remate.

A efecto de que pueda llevarse a cabo la venta o enajenación de los bienes embargados en el procedimiento coactivo, se requiere que se den los siguientes supuestos consagrados por el numeral 173 del Código Fiscal:

- a) Que hayan transcurrido 6 días contados a partir de la fecha en que se practique el embargo siempre y cuando hubiere que

dado fijada la base para la enajenación que en términos del artículo 175 del ordenamiento fiscal en cita será, para bienes inmuebles, el valor fijado mediante avalúo y para negociaciones el avalúo pericial, ambos practicados conforme a las reglas contenidas en el artículo 4º del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en el que se menciona que para efectos fiscales los avalúos tendrán vigencia por seis meses contados a partir de la fecha en que se efectúen y se realizarán por las autoridades fiscales, instituciones de crédito, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o por corredor público autorizado.

b) Cuando habiéndose procedido a trabar embargo precautorio en los términos del artículo 145 del Código Tributario, los créditos garantizados se hagan exigibles, es decir, que el deudor no efectúe el pago al momento del requerimiento.

c) Cuando el ejecutado, propietario del bien embargado, no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 del ordenamiento fiscal en estudio y que será antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, y siempre que el precio en que se vendan cubra el valor señalado a los bienes embargados. Se entiende que este supuesto se verificara fuera del remate.

d) Cuando habiéndose hecho valer los medios de defensa en-

contra de la resolución determinante del crédito fiscal, la resolución confirmatoria de ésta o del crédito fiscal haya quedado -- firme. Esto es, que se haya desechado por improcedente, o que se haya confirmado la procedencia del crédito.

## 2) Formalidades del remate.

Para que se lleve a cabo la enajenación de los bienes embargados, el artículo 174 del Código aludido ordena que invariablemente se hará por medio de subasta pública celebrada en el local de la oficina ejecutora, pudiendo la autoridad fiscal señalar otro lugar para la venta y también ordenar que los bienes subastados se vendan en lote o piezas sueltas.

Para efectuar el remate debiera existir previa convocatoria para día y hora específicos, fecha que será fijada dentro de los treinta días siguientes al día en que quedó determinado el precio de base o avalúo. Además se deberá publicar la convocatoria cuando menos con diez días de anticipación en que se vaya a llevar a cabo el remate, fijandola en lugar visible de la oficina ejecutora y en lugares públicos; cuando el valor de los bienes exceda de cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevado al año, la convocatoria será publicada en el órgano oficial en que resida la autoridad ejecutora y en un periodico de mayor circulación, por lo menos dos veces, con un intervalo de siete días.

Los acreedores que aparezcan del certificado de gravámenes serán citados al remate en términos del artículo 177 del Código - Tributario, para hacer las observaciones que estimen convenientes, mismas que se resolverán en el acto por la autoridad ejecutora.

Mientras no sea fincado el remate el embargado tiene la opción de proponer comprador que pague de contado el total del crédito fiscal (artículo 178).

Cuando no se hubiera fincado el remate en la primera almohada se fijara nueva fecha dentro de los quince días siguientes - para que se lleve a cabo una segunda, publicandose la convocatoria en los mismos términos de la primera con la salvedad de que - se publicará solo una vez. La base para el remate se reducirá en un 20% sobre la señalada para la primera.

En caso de que no se finque el remate en la segunda almohada, el bien embargado se considerara enajenado al 50% del valor - de avalúo, aceptandose como dación en pago para el efecto de que - la autoridad pueda adjudicarselo, enajenarlo o donarlo para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de benefi-  
ciencia autorizadas.

3) La postura legal.

Para tener derecho a intervenir en el remate el interesado debera proponer por lo menos la cantidad que cubra las dos terceras partes del valor de avalúo del bien subastado, considerandose el ofrecimiento como postura legal, misma que será ofrecida de contado por lo menos en la parte suficiente para cubrir el interes fiscal, en caso contrario se remataran de contado los bienes embargados. Estos también podrán ser enajenados a plazos cuando no haya postura para adquirirse de contado y siempre que el comprador garantice el saldo, más los intereses respectivos en alguna de las formas señaladas por el artículo 141 del Código Fiscal. Lo anterior de acuerdo con el artículo 76 del Reglamento del mencionado Código.

La postura legal se hará por escrito, el cual deberá contener:

a) Cuando sean personas físicas, el nombre, la nacionalidad, el domicilio y en su caso la clave del registro federal de contribuyentes del postor; tratandose de sociedades, el nombre o razón social, la fecha de constitución, la clave del registro de contribuyentes y el domicilio social.

b) La cantidad que se ofrezca y la forma de pago.

Además se acompañará necesariamente un certificado de depósito por el diez por ciento cuando menos del valor fijado a los bienes en la convocatoria, o en su defecto en efectivo ante la oficina ejecutora, este valor se constituirá como garantía para el cumplimiento de su obligación y, en su caso, como parte del precio de venta.

Si el postor en cuyo favor se hubiera fincado el remate no cumple con sus obligaciones contraídas, perderá el importe del depósito constituido como garantía en favor del fisco federal. En este caso se reanudará la almoneda en los términos y plazos establecidos por el Código Fiscal.

#### 4) Pago y adjudicación de bienes.

Respecto de los bienes inmuebles, una vez fincado el remate se aplicará el depósito constituido y dentro de los tres días siguientes el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora el saldo de la cantidad ofrecida como pago y por contra, la autoridad ejecutora procederá a entregarle los bienes que le hubiere adjudicado, mismos que deberán ser retirados inmediatamente o causarán derechos de almacenaje a partir del día siguiente.

Por lo que a los bienes inmuebles o negociaciones se refiere, fincado su remate y aplicado el depósito constituido, dentro-



de los diez días siguientes el postor enterará en la caja de la oficina ejecutora, el importe del saldo ofrecido, designando notario público para que tire la escritura de venta correspondiente, hecho lo cual será citado el ejecutado para que dentro del plazo de diez días firme la escritura y en su rebledía lo hará el jefe de la oficina ejecutora. Esta última en un plazo no mayor de quin ce días comunicará al registro público correspondiente que los bienes han pasado a ser propiedad del adquirente con libertad de gravámenes, a fin de que estos sean cancelados.

Hecho lo anterior, la autoridad ejecutora dispondrá que -- los bienes se entreguen al adquirente girando las ordenes necesarias, aún las de desocupación, si estuviere habitado por el ejecutado o por terceros que no acrediten legalmente el uso.

5) Preferencia de adjudicación al fisco.

De acuerdo con el artículo 190 del Código Fiscal de la Federación el fisco federal tiene preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

- a) A falta de postores.
- b) A falta de pujas.
- c) En caso de posturas o pujas iguales.

Para finalizar y a manera de comentario se estipula la pro

hibición estricta de adquirir bienes objeto de un remate por sí o por interpósita persona a los jefes y demás personas de las oficinas ejecutoras, así como a todos los que intervinieron por parte del fisco en el procedimiento administrativo de ejecución.

J) Las facultades de las Autoridades Aduaneras y la Tesorería del Distrito Federal para la ejecución.

Como culminación al tema del Procedimiento Administrativo de Ejecución que nos ocupa, haremos una breve mención de las facultades conferidas a las Aduanas y a la Tesorería del Distrito Federal, respecto de la instauración del cobro coactivo de los créditos a favor del Estado, derivados de las funciones y servicios prestados por ellas en las materias de su competencia.

Tanto las Aduanas como la Tesorería del Distrito Federal forman parte de la Administración Pública centralizada, las primeras como unidades administrativas regionales desconcentradas dependientes de la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la segunda como órgano rector de la política fiscal de la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal, dependiendo directamente del jefe del referido Departamento, también llamado regente de la Ciudad de México.

En el reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público se encuentran las atribuciones y facultades confe ridas a la Dirección General de Aduanas, Órgano encargado de formular la política aduanera con la participación de las unidades - administrativas competentes de la Secretaría.

Dispersos en varios artículos del mencionado reglamento In terior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de - enero de 1989, se encuentran reguladas las funciones que deberán desempeñar diversas dependencias de la Dirección aludida y que se refieren a actividades en las cuales intervienen directamente las aduanas.

Así tenemos el artículo 80 fracción XXXV, en el que se pre veé que la Dirección General de Aduanas tendrá la facultad de ordenar a las aduanas la notificación de los créditos fiscales que determine y, en su caso, la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos dichos créditos fiscales o las garantías otorgadas respecto de contribuciones, accesorios o asuntos de su competencia, incluso de fianzas a favor de la Federación para garantizar créditos fiscales a cargo de terceros, o solicitar a las Administraciones Fiscales Federales que lleven a cabo la notificación y el procedimiento mencionado para dichos -- efectos.

Estas mismas atribuciones son competencia tanto de la Di--

rección de Registro y Control de Almacenes y Vehículos, quienes se encuentran normadas por los artículos 84 y 86 del referido reglamento, mismas que a su vez tienen la potestad de ordenar a las Aduanas la aplicación del procedimiento coactivo exactamente en los mismos términos transcritos en el párrafo precedente, a través de las fracciones XIV y VI de los artículos antes mencionados respectivamente.

En el artículo 131 del reglamento interior de la Secretaría aludida se encuentran contenidas de manera específica las facultades competencia de las aduanas dentro del territorio nacional, que para los efectos de este estudio baste con señalar a nuestro juicio las más importantes como son:

Fracción XVI.- Determinar los impuestos al comercio exterior, derechos por servicios aduaneros, aprovechamientos en materia de importación y exportación, derechos por servicios del Registro Federal de Vehículos y los accesos de las citadas contribuciones a cargo de contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

Fracción XVII- Determinar las otras contribuciones que se causen por la entrada al territorio nacio--

nal o la salida del mismo de mercancías y -  
medios de transporte.

Fracción XVIII.- Recaudar las contribuciones accesorios y --  
aprovechamientos a que se refieren las dos-  
fracciones anteriores, observando los siste-  
mas procedimientos e instrucciones que seña-  
le la Tesorería de la Federación.

Con motivo de estas facultades, es lógico pensar que las -  
aduanas por su actuación en las fronteras del país y debido a su-  
desconcentración de la Administración Centralizada, esten faculta-  
das tanto para notificar las resoluciones en que se determinen --  
créditos fiscales en las materias de su competencia (fracción ---  
XXII), como para llevar a cabo el procedimiento administrativo de  
ejecución para hacerlos efectivos, liquidando los gastos y honora-  
rios correspondientes y hacer efectivas las garantías otorgadas -  
respecto de contribuciones, accesorios y asuntos de su competen-  
cia, incluso de fianzas a favor de la federación otorgadas para -  
garantizar créditos fiscales a cargo de terceros (fracción XXIII),  
auxiliándose para ello cuando corresponda de las Administraciones  
Fiscales Federales, coordinándose con ellas y con las demás Depen-  
dencias del Gobierno Federal para el mejor desempeño de sus fun-  
ciones.

Respecto a la facultad económico-coactiva conferida a la -  
Tesorería del Distrito Federal así como a algunas otras de sus de  
pendencias, las atribuciones que les corresponden se encuentran -  
normadas dentro del Reglamento Interior del Departamento del Dis-  
trito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de  
fecha 26 de agosto de 1985.

Entre las atribuciones de la mencionada Tesorería se en---  
cuentran entre otras, definir la política fiscal de la hacienda -  
pública del Departamento del Distrito Federal; administrar las --  
funciones operativas inherentes a la recaudación, comprobación y-  
cobranza de los ingresos federales coordinados, con base en los -  
acuerdos del Ejecutivo Federal y del Jefe del Departamento del --  
Distrito Federal; coordinar la administración, recaudación, com--  
probación, determinación y cobro de las contribuciones y aprove--  
chamientos y sus accesorios, así como de los productos señalados-  
en la ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y en-  
los términos de las disposiciones fiscales del propio departemen-  
to.

Es por ello que también esta facultada para ejercer el pro  
cedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los-  
créditos fiscales a favor del Departamento del Distrito Federal,-  
así como los créditos fiscales de carácter federal en los térmi--  
nos de los Acuerdos del ejecutivo Federal, acorde con lo dispues-

to por el artículo 8º fracción IX del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Conforme al numeral 32 fracción V del referido reglamento, corresponde a las Administraciones Tributarias ejercer la facultad económica coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos fiscales locales y de carácter federal en los términos de los acuerdos del Ejecutivo Federal.

Asimismo, a la Subtesorería de Fiscalización le compete ordenar la práctica de los embargos precautorios, cuando los contribuyentes no cubran oportunamente los créditos fiscales determinados y liquidados, para que estos se hagan efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución, según lo dispuesto por la fracción VI del artículo 85 del citado reglamento interior.

Por lo que toca a la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del propio Departamento el 1º de junio de 1989, en su artículo 9º hace mención a las notificaciones y al pago periódico de contribuciones y, en su último párrafo, señala que tratándose de contribuciones relacionadas con inmuebles las autoridades fiscales iniciaran el procedimiento administrativo de ejecución, cuando no se hubieren cubierto o garantizado dentro de los plazos legales, el pago correspon-

diente a tres bimestres.

Como podemos observar de este rápido análisis a los diversos ordenamientos locales y federales que regulan la materia impositiva, en todos ellos se encuentra configurado el procedimiento-administrativo de ejecución, para ejercer la facultad coactiva de las autoridades administrativas y lograr así la satisfacción de los créditos a favor de los distintos organismos y dependencias del Estado, actividad con fines recaudatorios para que éste se allegue de los elementos económicos necesarios para satisfacer las demandas ciudadanas y realizar su fin primordial que es garantizar la seguridad y el bienestar social.

Como último comentario cabe dejar claro que para aplicar el procedimiento coactivo en todas sus etapas y con sus formalidades, las autoridades administrativas indistintamente se fundan en las reglas contenidas al efecto en el Código Fiscal de la Federación y en su defecto, de manera supletoria, en el Código Federal de Procedimientos Civiles acorde con lo dispuesto en el artículo 5º del ordenamiento tributario mencionado; analógicamente son aplicados también otros cuerpos de leyes que de alguna manera coadyuvan a esclarecer y fortalecer la interposición y aplicación de la ley tributaria.



## CAPITULO III

LA DEFENSA LEGAL EN CONTRA DE LAS  
RESOLUCIONES EMITIDAS EN EL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION.

En el capítulo I del presente estudio, hicimos la distinción obligada entre los actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos en general y vimos que son emitidos por los diferentes órganos de la Administración Pública en base a sus respectivas facultades de acción para obtener la consecución de los fines del Estado; estas actuaciones se realizan observando siempre los procedimientos correspondientes a cada autoridad con fundamento en las normas constitucionales, reglamentarias e internas dictadas al respecto, ejecutando los referidos actos con estricto apego al marco legal previsto para ello en nuestras leyes.

Sin embargo, existen actos emitidos e inclusive ejecutados por los órganos de la administración fuera de ese marco legal previamente constituido, con lo cual se llega a vulnerar la esfera de derechos de los administrados; por ello, nuestra legislación contempla las formas en que estos pueden defenderse en contra de la aplicación de aquellos. Así tenemos que los actos legislativos pueden ser impugnados por los gobernados a los cuales afecten mediante el juicio de garantías; los actos jurisdiccionales además de promover en su contra el juicio de amparo, pueden ser revocados, apelados o resueltos en queja ante el superior, y para los actos administrativos el afectado cuenta con medios de impugnación como son: el recurso de amparo, el juicio de nulidad y los recursos administrativos.

De los medios de impugnación con que cuentan los administrados respecto de los actos administrativos en particular y para los efectos de este estudio, pasaremos a analizar someramente los recursos administrativos a que alude el Código Fiscal de la Federación, y en forma especial el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

#### A) Concepto de recurso administrativo.

Resulta evidente que en los últimos años los recursos admi

nistrativos han venido adquiriendo autonomía y características -- propias, seguramente con el fin primordial de lograr una total in dependencia de la materia civil en la que es innegable que originariamente encontraron su fundamento y explicación los conceptos, instituciones y principios que los rigen.

Por ello y debido a la importancia alcanzada por los recu sos administrativos, tanto por su objeto como por la complejidad de la estructura administrativa en que se desarrollan, los estu dios del derecho se han preocupado por realizar estudios más am plios en torno a dichos medios de defensa con que cuentan los ad ministrados.

Siendo el motivo de este trabajo analizar la defen sa legal en contra del procedimiento administrativo de ejecución, es men ester conocer primeramente los presupuestos principales de los recursos administrativos en materia fiscal federal como son su con cepto, sus elementos, su fundamento legal y sus efectos de ma nera genérica, para después estudiar el recurso de oposición al pro cedimiento administrativo de ejecución en particular.

Analizando las obras de Derecho Administrativo de los auto res más destacados en la materia, encontramos que en su mayoría al referirse a la noción conceptual del recurso administrativo, co inciden en destacar sus efectos y elementos característicos, pe

ro difieren en cuanto a su naturaleza jurídica, pues no todos concuerdan en considerar a los recursos administrativos como medios de defensa legal de los particulares frente a los actos de la Administración Pública, así tenemos que algunos les atribuyen el carácter de ser una simple forma de impugnación en lo administrativo, y otros los consideran como procedimientos o medios de control de la actividad administrativa. Por lo tanto, con el fin de obtener una noción clara de lo que son los recursos administrativos expondremos algunas definiciones elaboradas al respecto por destacados juristas nacionales y extranjeros.

Es conveniente destacar previamente que no debe confundirse a los recursos administrativos con aquellos otros que, aún cuando tienen lugar dentro del ámbito jurídico de la Administración Pública, su naturaleza es distinta por pertenecer a la etapa contencioso-administrativa, ya que los recursos que nos ocupan gozan de características y elementos particulares, circunstancia por la que no les son aplicables los principios regulados por ramas jurídicas distintas a la administrativa y si los mencionamos será únicamente con fines de complementación. Hecha esta aclaración, a continuación iniciaremos la exposición propuesta.

Es predominante la definición del tratadista Gabino Fraga, quien considera que el Recurso Administrativo "constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos-

o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".(48)

Por su parte, el lego profesor Don Andres Serra Rojas, --- afirma que el recurso administrativo "es una defensa legal que -- tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u - otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto".(49)

Jesús González Pérez, sostiene lo siguiente: "Los ordenamientos jurídicos suelen regular como presupuesto del proceso o - como simple potestad del particular afectado, unos medios de impugnación ante la propia administración que son los recursos administrativos, en cuanto se deducen ante un órgano de este carácter. El recurso administrativo puede pues definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter".-- (50)

(48) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo"., 26ª ED., Editorial Porrúa, S.A., México 1987., Pág. 435

(49) Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo"., 13ª Ed., Tomo II., Editorial Porrúa, S.A., México 1985., Pág. 583

(50) González Pérez, Jesús. "Los Recursos Administrativos"., Cárdenas Editor y Distribuidor., Madrid 1960., Pág. 21

Otra definición es la que aporta el maestro Alfonso Nava - Negrete, quien al referirse al recurso administrativo expone, "el recurso administrativo o gubernativo aporta al administrado un medio legal directo para la defensa o protección de sus derechos".- (51)

El procesalista Humberto Briseño Sierra, señala que el recurso administrativo, "es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido".(52)

Además de la concepción anterior, el citado autor expone - en su obra Derecho Procesal Fiscal, una crítica respecto al concepto vertido por el tratadista Alfonso Nava Negrete, pues estima que este último vincula al recurso administrativo con los medios de defensa, y no de impugnación, consideración que según señala, - resulta inadecuada porque afirma que el particular agraviado, al enfrentarse a la Administración Pública no se defiende puesto que no ha sido demandado, sino que ataca el acto de ella emanado, por lo que concluye que "el recurso es una instancia que impugna la - resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos -- particulares".(53)

(51) Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Procesal Administrativo"., - Editorial Porrúa, S.A., México 1959., Pág. 51

(52) Briseño Sierra, Humberto. "Derecho Procesal Fiscal"., 2ª Ed. Editorial Robledo., México 1964., Pág. 100

(53) Briseño Sierra, Humberto. Opus Cita., Pág. 100

Emilio Margáin Manatou, define el recurso administrativo - como "todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la -- disposición debida".(54)

Pasando a otro concepto, se expone el del catedrático español Carlos García Oviedo que afirma "los recursos administrativos directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son mero exámen que de sus actos efectúa la propia Administración para de hacer sus errores".(55)

Enrique Sayagués Laso, autor uruguayo, opina que los recu sos administrativos pueden definirse como los distintos medios -- que el derecho establece para obtener que la administración, en -- vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque".(56)

El italiano Renato Alessi, al referirse a los recursos administrativos afirma: "son medios de reacción mediante los cuales el ciudadano perjudicado en particular por un acto administrativo

(54) Margáin Manatou, Emilio., "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"., 5ª Ed. Editorial Universitaria -- Potosina., México 1979., Pág. 168

(55) García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique., "Derecho Administrativo"., 6ª Ed. E.I.S.A., Pizarro, Madrid 1955., -- Pág. 553

(56) Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I., 3ª Ed. Cardenas, Editor y Distribuidor., Montevideo 1963 Pág.471

afectado de ilegalidad, puede interesar la revisión de la cues---  
tión por parte de una autoridad administrativa con el fin de obte  
ner un nuevo pronunciamiento administrativo que no esté afectado  
por vicios de ilegalidad, con la esperanza de que tal pronuncia--  
miento sea más conforme no sólo con el interés público garantiza--  
do por las normas infringidas, sino también con el interés indivi  
dual lesionado".(57)

Finalmente, para Bielsa, tratadista argentino, "es recurso  
administrativo, todo medio de sustancia jurisdiccional con el ---  
cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo".(58)

Tomando en consideración las definiciones enunciadas, asi--  
como los elementos característicos de los recursos administrati--  
vos, podemos concluir que estos constituyen un medio de defensa -  
legal otorgado por la ley a los gobernados afectados en sus dere--  
chos o intereses por una resolución administrativa, para que acu--  
dan a impugnarla ante una autoridad u órgano integrado por la mis  
ma Administración Pública, persiguiendo como objetivo primordial--  
lograr el control legal de la actividad pública, a fin de que las  
autoridades administrativas resuelvan sus actuaciones conforme a--  
derecho evitando así lesionar intereses de particulares con sus -  
actuaciones.

(57) Alessi, Renato. "Instituciones de Derecho Administrativo". Traducción de  
la 3ª Ed. italiana por Buenaventura Pellisé Prats . Tomo II. Ed. Borch --  
Barcelona, 1970., Pág. 621

(58) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Tomo IV., Legislación Adminis--  
trativa Argentina. Buenos Aires 1947., Pág. 303



## B) Elementos del Recurso Administrativo.

Con el fin de proteger los derechos e intereses de los gobernados frente a la actividad de la Administración Pública en -- general y en especial de la Tributaria, así como para asegurar -- que los órganos que la ejercen se ajusten a las normas legales es tablecidas, nuestro régimen de derecho preveé la existencia tanto de medios de defensa cuyo desarrollo corresponde a la fase oficio sa, como de acciones y recursos de carácter jurisdiccional, mis-- mos que dan lugar a un verdadero juicio en el que la Administra-- ción actúa como parte, sea que tengan lugar en la fase contencio-- so-administrativa o bien ante los Tribunales Judiciales de la Fe-- deración.

Los que se llevan a cabo en la fase oficiosa, constituyen-- los llamados Recursos Administrativos y según la Doctrina, para -- su existencia requieren de dos tipos de elementos: Esenciales y -- Secundarios.

Respecto de los esenciales, se afirma que vienen a ser los que determinan la existencia misma del Recurso Administrativo, es decir, aquellos que deben darse indispensablemente para que este-- exista como tal y vienen a ser los siguientes:

1) Que el recurso se encuentre establecido en una ley.

Es necesario que en el marco jurídico vigente en que se desarrolla el ejercicio de la función pública, se instituyan en forma expresa los recursos administrativos de que pueden disponer -- los gobernados cuando se vean afectados en su esfera jurídica por un acto o resolución de carácter administrativo.

Al respecto el profesor Antonio Carrillo Flores, sostiene que cuando la ley no establezca la posibilidad de impugnar un acto de autoridad administrativa, ante ella misma o ante otra diversa pero de la misma naturaleza, no debe hablarse de recurso administrativo, ya que podría tratarse de una mera instancia de petición basada en el artículo 8º Constitucional. (59)

Este señalamiento es de singular importancia en materia -- tributaria, ya que el Código Fiscal vigente a partir del 1º de -- enero de 1983, al igual que el abrogado, mantiene la misma instancia de inconformidad contra los hechos asentados en las actas de auditoría, no debiendo confundirse esta ni equipararse a los recursos administrativos, dado que no reúne los requisitos y elementos característicos de estos medios de impugnación, según lo expone el citado autor.

(59) Carrillo Flores, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México". Editorial --- Porrúa, S.A., México 1939., Pág. 111

Sobre el particular, cabe hacer mención a la opinión del licenciado Francisco Lerdo de Tejada, en el sentido de que el trámite de inconformidad a que se alude constituye una simple instancia de aclaración de actas de inspección o de auditoría, que en manera alguna tiene el carácter de recurso administrativo a que se refieren los artículos 158 y siguientes del propio Código Fiscal de la Federación, de tal manera que el hecho de que el contribuyente no agote la instancia de aclaración, "no implica consentimiento con los hechos consignados en el acta y tiene desde luego la vía expedita para impugnar posteriormente los créditos que de ella derivan, pues el acta no es resolución ni acto recurrible"-- (60)

Aún cuando es evidente que el citado autor al exponer su criterio alude a preceptos del Código Tributario vigente en 1966, dicho criterio no debe soslayarse por cuanto que el ordenamiento en vigor hoy día, contempla en su artículo 54 la misma instancia de inconformidad que anteriormente se contenía en los artículos 84 fracción VIII del Código abrogado el 31 de diciembre de 1982 y 158 del anterior.

La legislación Fiscal Mexicana consigna el primer elemento en comentario en el artículo 116 del Código de la materia, al ci-

(60) Cfr. Lerdo de Tejada, Francisco. "Ensayos de Derecho Tributario". Editorial Jus.

tar en forma expresa que los recursos administrativos proceden --  
contra resoluciones dictadas en materia fiscal federal.

Conforme a lo expuesto, puede concluirse que los recursos-  
administrativos para que puedan hacerse valer deberán estar pre-  
vistas en la ley correspondiente, ya que esta circunstancia ade-  
más de dar a los particulares el derecho de poder exigir que la-  
administración pública ajuste sus actividades a las normas jurídi  
cas que la regulan, crea una obligación para las autoridades admi  
nistrativas al sujetarlas a resolver el fondo de los recursos de-  
que tengan conocimiento, siempre y cuando se reúnan todos los re-  
quisitos para su procedencia.

En este sentido, el tratadista Jorge Escola Héctor ha ex-  
puesto lo siguiente: "Para que el ejercicio de un recurso pueda--  
admitirse debe alegarse la existencia de un derecho subjetivo, de  
una pretensión jurídica, invocándose la existencia de una norma -  
legal que origina un deber, exigible a la Administración Pública,  
y una facultad que corresponde al recurrente, también por aplica-  
ción de aquella norma legal".(61)

(61) Escola Héctor, Jorge. "Tratado General de Procedimientos Ad-  
ministrativos". 2ª Ed., Ediciones De Palma., Buenos Aires,-  
Argentina 1981., Pág. 217

Como puede observarse, dicho criterio viene a confirmar el primer elemento que se comprende dentro del grupo de los esenciales.

2) La existencia previa de una resolución administrativa - contra la cual interponga el recurso.

Los administrativistas más destacados coinciden al señalar que el recurso administrativo exige para darse como tal, la existencia de una resolución o acto de autoridad que permita su interposición, en los casos y con las formalidades que las leyes respectivas establezcan y como el acto administrativo, afirma citando a Jellinek el profesor Manuel M. Díez, es consecuencia de la actividad jurídica de la Administración Pública, puede entonces establecerse que será ésta misma la que al ejercer las atribuciones que le corresponden, dará lugar al nacimiento de la resolución o acto administrativo. (62)

Margáin Manatou, al referirse a la resolución administrativa, expresa que la sola existencia de ésta, expedida a un particular, no implica que pueda impugnarse en vía de recurso administrativo, sino que la misma debe reunir ciertos requisitos como son: que sea definitiva, personal y concreta, que cause un agravio que sea nueva y que conste por escrito, excepción hecha de la deriva-

(62) Díez, Manuel María. "El Acto Administrativo"., 2ª Ed. Tipográfica Editora. Argentina, S.A., Buenos Aires., Pág. 11

da de una negativa ficta en la que obviamente la resolución no -- puede constar por escrito, puesto que es una presunción legal que opera ante el silencio de la autoridad. (63)

El elemento en comento, lo encontramos previsto en los artículos 117, 118, 119 y 120 del Código que rige la materia, pues de la lectura a estos preceptos se infiere que es necesaria la -- existencia de una resolución administrativa dictada en materia -- fiscal federal, para que tenga lugar la procedencia de los recursos administrativos que se regulan bajo el título V del Código -- respectivo, requisito que deriva de lo dispuesto en el artículo 16 Constitucional que consagra como garantía de los gobernados el no ser molestados en su persona, familia, domicilio, papeles o po sesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente.

3) Una autoridad que conforme a la ley deba tramitar y resolver el recurso administrativo.

Según los Doctrinarios, dicha autoridad puede ser la misma que emitió la resolución que dió lugar a la interposición del recurso, la jerárquicamente superior a ella, o bien una distinta -- que esté facultada para tramitar y resolver el recurso de que se trate.

Respecto de este tercer elemento, se deben distinguir dos tipos de autoridades, aquella ante la cual se interpone el recurso administrativo y otra, la que tiene conferidas atribuciones para proceder a su substanciación; esto resulta en función de que en la práctica, no siempre la misma autoridad que recibe el escrito de interposición del recurso administrativo es la encargada de resolverlo, sino que en repetidas ocasiones una es la autoridad que por disposición legal está facultada para la recepción del mismo y otra distinta es la que resulta competente para llevar a cabo su trámite y emitir su resolución.

Así sucede en el ámbito fiscal federal ya que por disposición expresa contenida en el primer párrafo del artículo 121 del Código de la materia, la autoridad ante la que debe presentarse el escrito de interposición respectivo, tratándose de los recursos administrativos previstos en el título V de este mismo ordenamiento, es aquella que emitió o ejecutó el acto impugnado; sin embargo, la autoridad emisora del acto administrativo o la encargada de la ejecución del mismo, generalmente es distinta a la que legalmente le corresponde conocer de los recursos administrativos procedentes contra resoluciones de índole fiscal, tal como acontece en el caso de los recursos de revocación y oposición al procedimiento administrativo de ejecución que conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente a partir del 17 de enero de 1989, deben resolverse por las Administraciones Fiscales Federales a través del Departamento de Re--

cursos Administrativos, o bien por las autoridades centrales a -- través de la Dirección de Recursos de Revocación, no obstante que por disposición expresa el escrito de interposición respectivo se presente o deba presentarse ante la autoridad ejecutora, que se-- ría en tratándose de contribuciones federales, la Oficina Federal de Hacienda correspondiente al domicilio fiscal del contribuyente de que se trate.

En la práctica no se cumple cabalmente con lo dispuesto -- por el citado artículo 121, ya que el escrito de interposición -- del recurso administrativo por lo general se presenta directamen-- tte ante la autoridad competente para resolverlo y no ante ----- aquella que lo emitió o que proveé a su ejecución, sobre todo --- cuando el contribuyente cuenta con los medios económicos suficien-- tes para asesorarse por personas experimentadas en la materia.

De las consideraciones expuestas se observa la existencia-- de una omisión, pues no siempre en el ordenamiento legal que esta-- blece el recurso se señala la autoridad ante la que debe interpo-- nerse y mucho menos la que es legalmente competente para resolver-- lo. Ante ello algunos autores se inclinan por considerar que debe-- estarse a la regla general de que el recurso se interponga ante - la misma autoridad que emitió la resolución impugnada, ya que es-- ta, conforme a derecho, se vera obligada a turnarlo a la que re-- sulte competente para su tramitación a fin de no dejar al adminis--



trado en estado absoluto de indefensión.

Dicha situación se venía dando en la práctica en forma reiterada, hecho que dió motivo a su regulación conforme al segundo párrafo del artículo 120 del Código Fiscal que entró en vigor el 1º de enero de 1983, en el que se estableció lo siguiente:

"Cuando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, esta lo turnará a la que sea competente".

De esta manera quedó salvaguardado el derecho de los particulares a obtener una resolución respecto del medio de defensa legal que en cada caso hagan valer, derivada ésta de una autoridad competente.

Cabe hacer mención respecto de los recursos administrativos procedentes contra actos dictados en materia fiscal federal - que las facultades de las autoridades competentes para tramitarlos y resolverlos, no se encuentran establecidas en un sólo ordenamiento legal, sino dispersas en distintos cuerpos normativos debido al aumento constante de la Administración Pública Federal, - a su descentralización y desconcentración y a las constantes modificaciones y adecuaciones a nuestra Legislación Tributaria, así - como a la reestructuración de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues originariamente dichas facultades las tenían determinados órganos o funcionarios de esta institución y a ag

tualmente se han venido asignando a distintas dependencias integrantes de ella misma, determinandose su competencia en cada caso conforme a las disposiciones legales establecidas al respecto, -- más que nada en el Reglamento Interior de la propia Secretaría, -- vigente a partir del 17 de enero de 1989.

4) Que la resolución administrativa impugnada cause un --- agravio al recurrente.

Como señala el profesor Emilio Margáin Manatou, no basta - la sola existencia de la resolución administrativa para que ésta sea susceptible de impugnación en la fase oficiosa a través del - recurso idóneo que la ley establezca, sino que es menester que es ta misma cause una afectación a los derechos o intereses del particular a quien se dirige, circunstancia por lo que puede afirmarse que la procedencia de los recursos administrativos, queda sujeta a que se interpongan sólo por aquellos a quienes les cause un agravio directo el acto de autoridad administrativa y no por quienes carezcan de interés en el asunto, entendiendose como agravio- la lesión o perjuicio que recibe un individuo en sus derechos o - intereses. (64)

Tratandose de resolución administrativa determinante de -- créditos fiscales, se puede afirmar que no siempre el particular-

---

(64) Margáin Manatou, Emilio. Opus Cit. 186

a quien se dirige el acto de autoridad, es el único agraviado por éste, ya que por la responsabilidad solidaria que en situaciones particulares se determina respecto de terceros, surgen otras personas distintas al sujeto pasivo directo de la relación jurídica-tributaria, que también reciben una afectación en su esfera jurídica, circunstancia que origina su legitimación para hacer valer los recursos administrativos previstos en el Código Fiscal, siempre y cuando acrediten tener interés en el asunto, es decir, que comprueben que el acto impugnado efectivamente les causa perjuicio.

Respecto de este cuarto elemento, debe precisarse que conforme a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a fundar y motivar debidamente los actos y resoluciones que emiten en el ejercicio de sus funciones. Faltando alguno de estos dos requisitos que conforman la garantía de legalidad, se verá afectada la validez de dichas resoluciones, originando esta omisión un agravio al particular a quien vaya dirigido el acto de autoridad, caso en el que procederá la impugnación del mismo a través del recurso administrativo que la ley establezca para cada caso en concreto.

Acorde con la Doctrina, el Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 1983 contempla éste cuarto elemento en su artículo 122 fracción II, al disponer:

"El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

Fracción II.-"Los agravios que le cause el acto impugnado"

De aquí se infiere que para la interposición de cualquiera de los recursos administrativos previstos en el título V del Código señalado, necesariamente deberá el promovente expresar los razonamientos jurídicos por los cuales el acto impugnado, a su juicio, lesiona sus derechos o intereses.

5) La obligación por parte de la autoridad administrativa de emitir una nueva resolución.

Esta obligación se establece en la ley en función de la naturaleza misma del propio recurso administrativo, ya que su interposición y substanciación supone una nueva revisión en la fase oficiosa respecto de la legalidad del acto impugnado y por ende, da lugar a la emisión de una nueva resolución.

Siguiendo la idea de los autores expertos en la materia y muy en lo personal, consideramos a este elemento como esencial, acorde con el derecho de petición de que gozan los particulares mismo que se encuentra consagrado por el artículo 82 Constitucional, que dice:

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la --

autoridad a quien vaya dirigido, la cual tiene la obligación de - hacerlo conocer en breve término al peticionario".

De lo anterior se infiere que al no emitirse una contesta ción en un plazo determinado, se violaría la esfera jurídica de - los gobernados. Siguiendo este principio, el Código Fiscal de la - Federación en su artículo 131 señala que:

"La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad sig nificará que se ha confirmado el acto impugnado".

Sin embargo, nuestra legislación administrativa contempla la figura de la "negativa ficta", que no es otra cosa que el si-- lencio de la autoridad ante la petición o solicitud del particu-- lar; es decir, que la autoridad no de contestación a la petición-- o no emita una resolución al recurso, dentro del plazo concedido-- para ello en las leyes para cada caso en particular, considerando se por la Doctrina, que al no hacerlo, esta negando presuntivamen-- te la petición y en tal caso se tendrá por confirmado el acto im-- pugnado aún cuando no exista contestación alguna por parte de la-- autoridad.

Ante tal situación y conforme con el segundo párrafo del - numeral en cita del Código Tributario, el recurrente podrá deci--

dir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.

No obstante lo anterior, podemos afirmar que el recurso administrativo existe y opera como tal, por el sólo hecho de estar previsto en la ley, aún cuando la autoridad competente para conocerlo no emita una resolución que le recaiga al escrito de interposición, sin que esta circunstancia pueda afectar su naturaleza.

Sobre el particular consideramos conveniente apuntar que en la práctica no se da cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 131 del Código en comentario, pues la mayoría de las veces las autoridades administrativas emiten su resolución -- después de transcurrido dicho plazo, e incluso, en algunas ocasiones ni siquiera llega a producirse la resolución correspondiente -- dando lugar a que operen otras figuras como son la prescripción y la caducidad, esto obedece entre otras causas al tremendo rezago que por años vienen arrastrando las distintas dependencias de gobierno, a la dilación de los trámites burocráticos, no obstante que legalmente se ha pretendido la agilización y simplificación de éstos, así como al constante cambio de personal técnico encargado de resolver y a su falta de experiencia para ello, pues siendo un trabajo netamente intelectual el nivel de ingresos es muy bajo.

Volviendo al tema que nos ocupa, pasaremos a hacer el aná-

lisis de los elementos secundarios o de trámite de los recursos administrativos, mismos que van referidos fundamentalmente al procedimiento de substanciación de ellos y por tanto, deberán necesariamente encontrarse previstos en el propio ordenamiento legal -- que establezca el recurso de que se trate, para la impugnación de los actos emitidos por las diversas autoridades administrativas.

Así tenemos como elementos procedimentales de los recursos administrativos, los siguientes:

- Plazos de interposición del recurso administrativo.
- Formalidades a que debe sujetarse la interposición del recurso administrativo.
- La existencia de un procedimiento para la tramitación -- del recurso.
- Las pruebas que deben ofrecerse.

En el ámbito tributario federal, estos elementos se encuentran comprendidos en los artículos 121, 122, 123, 130, 131, 132 y 133 del Código Fiscal de la Federación; dichos preceptos hacen referencia a las reglas a que deberá sujetarse la interposición y tramitación de los recursos establecidos en el título V del ordenamiento en cita, cuyo estudio se presenta a continuación:

### Plazos de interposición.

El artículo 121 del Código Tributario establece como plazo para la presentación del escrito de interposición, el de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación -- del acto impugnado o al día en que el afectado haya tenido conocimiento del mismo o de su ejecución.

En el segundo párrafo del citado numeral, se prevé la circunstancia de que el particular afectado tenga su domicilio fuera de la población en que radique la autoridad emisora o ejecutora - del acto impugnado, caso para el que señala como excepción, que el escrito de interposición del recurso se presente en la oficina -- exactora más cercana a dicho domicilio o bien, se envíe a la autoridad que emitió o ejecutó el acto por correo certificado con acuse de recibo, debiendo efectuarse este envío desde el lugar de residencia del recurrente.

Formalidades a que debe sujetarse la interposición de los Recursos Administrativos.

Las reglas a que se sujetara la interposición de los recursos administrativos en general, deberán contenerse en los ordenamientos legales que los instituyan para cada dependencia administrativa en particular, o en su caso estos deberán remitir a las -



leyes en que se encuentren consignadas.

El Código Tributario Federal en sus artículos 121, 122 y - 123, establece las reglas a seguir para interponer cualquiera de los recursos administrativos que él mismo regula, comprendiéndose en forma genérica las siguientes:

a) Se interpondrán por escrito.

b) El escrito de interposición deberá contener:

1.- Los requisitos señalados por el artículo 18 del pro  
pio Código que son:

- Estar firmado por el interesado o su representante legal.
- Presentarse en las formas aprobadas al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cu  
ando estas existan.
- Contener el nombre, la denominación o razón so---  
cial, el domicilio fiscal y la clave del registro federal de contribuyentes.
- Señalar la autoridad a la que se dirige y el pro-  
posito de la promoción.
- El domicilio para oír y recibir notificaciones, -  
el nombre de las personas autorizadas para ello.

2.- Los requisitos señalados en el numeral 122 del Códi  
go Fiscal:

- Señalar el acto impugnado.
- Expresar los agravios que causa el acto.
- Mencionar las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.
- Acompañar el documento en que conste la resolución impugnada, para que la autoridad pueda analizar su legalidad.
- Anexar la constancia de notificación del acto impugnado a fin de precisar si la interposición del recurso fue realizada en tiempo.
- Acreditarse, en su caso, la personalidad del promovente cuando se trate de personas morales y cuando no se gestione a nombre propio, tratándose de personas físicas.

La existencia de un procedimiento para la tramitación de -  
de los recursos.

La mayoría de los ordenamientos que determinan la existencia de recursos administrativos para las diversas áreas de la Administración Pública, establecen las distintas fases que se comprenden dentro del procedimiento de tramitación de estos medios -  
de impugnación una vez que han sido interpuestos.

En materia Fiscal Federal existen varias fases previstas -

por los artículos 130, 131, 132 y 133 del Código que la rige, y -  
son:

- a) Integración del expediente.- En la cual se comprenden, además de los documentos indicados en el elemento anterior, las solicitudes de documentación, petición de informes, pruebas, aclaraciones, requerimientos de elementos probatorios para mejor proveer, constancias de expedientes administrativos, etc..
- b) Admisión y desahogo de pruebas.- En esta fase se aceptan o rechazan las pruebas ofrecidas por el recurrente y las que así lo ameriten se tienen por desahogadas.
- c) Análisis del caso y valoración de pruebas.- Aquí se estudia totalmente el asunto, analizando los agravios esgrimidos por el recurrente, los hechos controvertidos, así como los motivos y fundamentos que tuvo la autoridad para emitir o ejecutar el acto, valorando los documentos ofrecidos como pruebas para desvirtuar su legalidad.
- d) Emisión de la resolución correspondiente.- hecho el análisis anterior, la autoridad dicta una resolución en la que se mencionan los antecedentes del caso, la substantiación del recurso, las consideraciones de hecho y de derecho y los puntos resolutivos, expresando el efec

to en que se resuelve y el funcionario público autorizado para emitirla.

- e) Notificación de la resolución.- Se procede a hacer del conocimiento del recurrente la nueva resolución dictada o acto emitido por los medios legales, ya sea personalmente, por correo certificado y ordinario, telegrama, - por estrados o por edictos, según sea el caso.

Pruebas que deben ofrecerse.

El particular que recurre un acto de autoridad estará ---- obligado a demostrar los extremos de su acción, de conformidad -- con el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación su pletoria en materia fiscal, acorde con lo dispuesto por el artículo 5º, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación. Para - ello, es obvio que deberá ofrecer y exhibir todas las pruebas que estime necesarias e idóneas para el esclarecimiento y resolución del recurso planteado; además, la autoridad podrá allegarse de to dos los elementos que a su juicio resulten indispensables para -- tal fin.

Los artículos 123 fracción IV y el 130 del Código Fiscal - de la Federación, determinan las pruebas que podrán ofrecerse, -- así como las reglas a que debe sujetarse su valoración en forma -

genérica, lo que motiva que las autoridades administrativas recurran para tal efecto a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

C) Fundamento legal de los recursos administrativos.

Algunos tratadistas de la materia han sostenido que el fundamento legal de los recursos administrativos se encuentra en el artículo 8º de nuestra Constitución Política, precepto en el que se consagra como garantía fundamental de los gobernados el derecho de petición.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia, ha sostenido que el derecho consagrado en el numeral invocado no obliga a la autoridad administrativa a resolver concretamente respecto a las peticiones formuladas por los particulares, sino que únicamente la sujeta a darle contestación por escrito en un término breve.

Al respecto el tratadista Antonio Carrillo Flores expresa que cuando se hace uso del derecho de petición, la autoridad "no está obligada a abordar el fondo del asunto, ni menos aún a resolverlo de acuerdo con las peticiones del peticionario". (65)

(65) Carrillo Flores, Antonio. Opus Cit., Págs. 107 y 108

Desde un punto de vista muy particular y tomando en consideración que los recursos administrativos para su existencia y -- procedencia requieren estar previstos en la Ley positiva, podemos decir que estos encuentran su fundamento legal en la misma ley -- que los crea en particular y, en general, en las disposiciones -- contenidas en los artículos 8º, 14 y 16 constitucionales pues en primer lugar la autoridad esta obligada a dar contestación a toda petición del particular en un término breve, petición que de hecho se configura al presentarse el escrito de interposición del -- recurso, mediante el cual se solicita a la autoridad competente -- se revoque o deje sin efectos el acto impugnado, se reponga, se -- modifique o reduzca, según sea la esencia del recurso hecho valer; por otro lado es innegable que la autoridad para dar contestación al particular debe estudiar el fondo del asunto aún cuando se tra te de una simple petición, pues en ningún caso puede resolver a -- la ligera y para ello invariablemente debe seguir un procedimiento conformado por formalidades específicas y claramente predeterminadas en las leyes para analizar y valorar los argumentos hechos valer, según sea el caso.

#### D) Clasificación de los recursos administrativos.

Existen en la Doctrina diversos criterios para clasificar a los recursos administrativos, unos atendiendo a la autoridad an

te la que se promueven o bien al ordenamiento que los establezca, otros a la finalidad que se persigue con su interposición y algunos más a las situaciones para las que se han establecido.

Autores como Garrido Falla (66) y Jesus González Pérez --- (67), los clasifican considerando la naturaleza del órgano encargado de resolverlos, de la siguiente manera:

- Recursos de reconsideración.
- Recursos de revisión.

Los primeros, llamados también de oposición, son aquellos que se interponen y resuelven ante la misma autoridad que dictó o realizó el acto impugnado. Los segundos son los que se interponen ante una autoridad diversa de la que emitió el acto impugnado y que puede ser jerárquicamente superior a ella. Atiende esta distinción a la aptitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno.

Andres Serra Rojas al igual que el administrativista Alfonso Nava Negrete, son partidarios de la clasificación anterior, expresando este último autor que al recurso de reconsideración se le llama también recurso de oposición, de reclamación, de reposi-

(66) Garrido Falla, fernando. "Regimen de Impugnación de los Actos Administrativos"., Madrid 1955., Págs. 285 y 286

(67) González Pérez, Jesús. "Los Recursos Administrativos"., Cardenas, Editor y Distribuidor., Madrid 1960., Págs 22 y 52

ción; mientras que al de revisión suele denominarsele como revisión jerárquica, recurso de alzada, de queja o de segunda instancia. (68)

El profesor Antonio Carrillo Flores, considera la existencia de dos grupos o tipos de recursos administrativos: uno es el interpuesto ante la misma autoridad que ha decidido, llamado de oposición o de reconsideración y otro es el que se interpone ante la autoridad superior, denominado en la Doctrina "Recurso Jerárquico".(69)

El catedrático español Carlos García Oviedo, al referirse a la revisión administrativa de los actos de la misma administración, expresa que esta puede efectuarse por la propia autoridad que emitió la resolución o por la jerárquicamente superior, considerando que la primera se produce a virtud del recurso de reposición mediante el cual el particular agraviado pide a la propia autoridad y organismo que dictó la decisión que lo deje sin efectos. La segunda, expone que se ejercita a virtud del recurso jerárquico o de alzada basado en el principio mismo de la jerarquía administrativa y a través de dicho recurso a instancia del particular,

(68) Nava Negrete, Alfonso. "derecho Procesal Administrativo", - 1ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1959., Págs. 55, 67 y 73

(69) Carrillo Flores, Antonio. "La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México"., Editorial -- Porrúa, S.A., México 1939., Pág. 127



la autoridad superior confirma, anula y en ocasiones revoca la -- resolución del inferior. Agrega además que este recurso puede --- constar de tantos grados cuantos tenga la jerarquía administrativa y la utilización total de los mismos por el particular, agota la vía gubernativa. (70)

También se ha expuesto que existen tres tipos de recursos administrativos, atendiendo a las situaciones para las que se establezcan:

Ordinarios.- Son aquellos que no se han establecido para - situaciones determinadas, sino que pueden --- plantearse en todos los casos a excepción de los supuestos para los que la ley en específico establece un recurso en particular.

Especiales.- Son los previstos para situaciones específicas, expresamente consignadas en la ley.

Extraordinarios o -  
excepcionales.

.- Son los que proceden para casos muy especiales.

(70) García Oviedo, Carlos. "Instituciones de Derecho Administrativo"., Sevilla, España 1927., Págs. 304 - 440

les, cuando ya no operan los recursos ordinarios o especiales, principalmente por haber quedado firme el acto que causa agravio al particular.

Por otra parte y en atención a la finalidad que se persiga, se ha clasificado a los recursos administrativos como a continuación se indica:

- Recursos de juricidad.- A través de los cuales se pretende lograr la legitimidad de los actos administrativos.
  
- Recursos de oportunidad.- Cuyo objetivo consiste en reemplazar un acto que se considera inoportuno e inconveniente, por otro que se adapta al interés que debe tener la Administración.

Consideramos que resulta un tanto arbitrario el criterio adoptado respecto de los recursos de oportunidad, pues al particular agraviado que utiliza un recurso administrativo, no le interesa que el acto impugnado sea sustituido por otro satisfactorio -- del interés público, sino que dicho acto sea revisado para que en su caso se revoque o anule, o bien, se subsanen en él las irregularidades en que se hubiere incurrido, persiguiendo con esto un interés privado como es la cesación de los agravios originados por el acto emanado de la administración.

Por lo tanto, esta última clasificación resultará válida - si aceptamos como finalidad principal de los recursos administrativos (criterio social), el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la Administración.

Finalmente, cabe hacer mención a la clasificación citada - por el profesor Emilio Margáin Manatou, quien resumiendo las distintas clasificaciones aportadas por la Doctrina, expone que la - separación de los recursos o medios de defensa que ante la Administración Pública pueden hacerse valer, se realiza considerando las siguientes situaciones, atendiendo principalmente:

- A la autoridad ante quien se interpone.
- A quien lo interpone.
- Al objeto que se persigue.
- A la materia de que se trate.
- Al ordenamiento que lo establece.
- A su naturaleza.

Dentro de estas por no estar comprendidas en las clasificaciones de los demás autores en cita, destaca primeramente la que atiende a la naturaleza de los recursos dividiéndolos en obligatorios y optativos; los primeros serán los que deben agotarse previamente antes de acudir a juicio propiamente dicho y por los segundos debemos entender aquellos que conceden la prerrogativa al-

afectado de agotar el recurso administrativo o bien acudir directamente a juicio. En segundo lugar, mención aparte merece la clasificación que atiende a la legislación federal en que se hayan previsto los recursos, bajo la cual se dividen en dos grupos: Los -- existentes en ordenamientos administrativos y los previstos en ordenamientos tributarios, que a su vez se subdividen en especiales y generales, según se encuentren consignados en leyes especiales-- o generales de aplicación supletoria en todo lo no previsto en -- los ordenamientos especiales, siendo el caso del Código Fiscal de la Federación que preveé actualmente los recursos de revocación -- y de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, aplicables como medios de impugnación en contra de los actos dictados en materia fiscal federal de acuerdo con las causales de procedencia legalmente establecidas. (71)

E) Efectos de la interposición de los recursos administrativos.

El presente es un tema árido respecto del que poco se ha -- escrito y en relación con el cual no existe un criterio uniforme,

(71) Margáin Manatou, Emilio. "Introducción al Estudio del Dere-- cho Tributario Mexicano"., 5ª Ed., Editorial Universitaria - Potosina., México 1979., Págs. 180 a 182

ya que algunos autores han señalado que la interposición de los recursos administrativos lleva como efecto suspender la ejecución del acto o resolución impugnada, mientras que otros sustentan el principio contrario.

El fundamento de este último criterio negativo, según afirma Enrique Sayagués Laso, radica en la necesidad de no perjudicar el funcionamiento de la Administración que se vería trabado si -- los recursos interpuestos detuvieran la ejecución del acto impugnado, consideración con la que concluye este autor que los recursos administrativos no tienen efectos suspensivos, salvo los casos que expresamente se exceptuén y aquellos en los cuales la misma solución surga implícitamente de los textos o de los principios generales del Derecho Público. (72)

Al efecto y siguiendo un criterio hasta cierto punto ecléctico, Antonio Carrillo Flores expone que no puede sostenerse en general el efecto suspensivo de los recursos y que tampoco puede enunciarse el principio contrario, sino que se trata de una cuestión que debe estar regulada en el Derecho Objetivo. (73)

Sin embargo, en una opinión personal consideramos que inde

(72) Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de Derecho Administrativo". Montevideo 1969., Tomo I.

(73) Carrillo Flores, Antonio. "La Justicia Federal y la Administración Pública"., 2ª Ed. editorial Porrúa, S.A., México 1973 Pág. 118

pendientemente de que la Legislación Positiva sea la que determine en cada caso específico el efecto que producirá la interposición de cada uno de los recursos administrativos en particular, - podría sostenerse en términos generales el efecto suspensivo de - estos medios de defensa, ya que la negación de dicho efecto, estimamos que nos llevaría a la pérdida de la eficacia de los mismos, en atención a las consideraciones siguientes:

Es obvio que la impugnación en la fase oficiosa de un acto emanado de la Administración, que se juzga lesivo, se hace con el objeto de que se produzca una nueva revisión respecto de la legalidad del mismo, a fin de que se determine si es o no válido, per siguiendo el particular recurrente que éste sea revocado por la - autoridad que resuelve, para que cesen los agravios que el mismo origina. Por tanto, si la ejecución del acto reclamado se viera - de todas formas consumada aún encontrándose pendiente de resolución un recurso administrativo, existiría el riesgo de ocasionar al administrado perjuicios irreparables, lo que haría ineficaz e inútil la resolución a dicho recurso, ya que aún en el caso de -- que ésta fuese en el sentido de revocar el acto administrativo re corrido, no podría restituirse al recurrente en el goce de sus de rechos lesionados, y suponiendo que tal circunstancia pudiera lograrse esta derivaría necesariamente de trámites ante la misma - autoridad que no tendría porque realizar el particular afectado.

Por otra parte, concretándonos a la materia fiscal puede -

establecerse que la interposición de los recursos administrativos que regula el Código respectivo en el Título V, lleva como efecto la suspensión del acto impugnado, sujeta esta circunstancia al hecho de que se garantice el interés fiscal correspondiente.

Lo anterior, se desprende de lo estipulado por el artículo 144 del ordenamiento Tributario Federal en razón de que dicho numeral nos permite hablar de la suspensión del procedimiento de ejecución respecto de todos los actos administrativos emitidos en el ámbito tributario que sean materia de impugnación ante la propia Administración, siempre y cuando se garantice el interés fiscal y se solicite dicha suspensión ante la autoridad ejecutora.

En consecuencia, resulta que tratándose de los recursos administrativos previstos en el Código Fiscal federal vigente, tendrán lugar la suspensión de la ejecución del acto recurrido, si dentro del plazo legal establecido de un mes acorde con lo dispuesto por el artículo 65 del propio ordenamiento en mención, se garantiza el interés fiscal en alguna de las formas que prescribe el numeral 141 del ordenamiento invocado, existiendo la posibilidad de hacer efectiva la garantía otorgada si no se llegara a impugnar el acto de que se trate, o queda subsistente hasta que se emita la resolución que recaiga al recurso, conforme al artículo 144 del mismo Código Tributario Federal.

En cuanto al tema que nos ocupa, debe hacerse especial mención, únicamente con fines informativos, al recurso administrativo de nulidad de notificaciones, previsto como tal hasta el pasado 15 de enero de 1988, dado que a partir de esta fecha se suprimió como recurso en el Código Tributario de la Federación, contemplándose como mero trámite de impugnación de las notificaciones, - mismo recurso cuya interposición producía como efecto, atendiendo a lo previsto por el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, reformado a partir de la fecha señalada, suspender los plazos para el ejercicio tanto de las facultades de las autoridades fiscales, como de los derechos de los particulares, hasta en tanto se resolviera el recurso.

Esto es evidente si tomamos en consideración que el efecto de la resolución, en caso de que fuese procedente el recurso en comentario, consistía en declarar la nulidad de la notificación impugnada, así como de las actuaciones hechas con base en ésta y que tuvieran relación con la misma.

Además, en forma expresa se establecía también como efecto de la interposición del derogado recurso de nulidad de notificaciones, la suspensión del término legal para impugnar la resolución de fondo, permitiendo tal disposición una situación benéfica y coordinada en general para las autoridades administrativas encargadas de resolverlo, ya que impedía la emisión de resoluciones incongruentes al no poder decidir respecto de la legalidad del ac



to, hasta en tanto no se determinara sobre la validez de la notificación impugnada.

En otro aspecto, haciendo referencia al recurso administrativo de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, - debemos precisar que el efecto que producirá la interposición del mismo, será decretar la suspensión de dicho procedimiento hasta - en tanto no se emita la resolución correspondiente en la que se - determine si éste se ha ajustado o no a la ley. Esto es lógico si tomamos en consideración que de no ser así, existiría la posibilidad de provocarse una situación inconstitucional si llegara a consumarse el procedimiento coactivo, respecto de resoluciones cuya ejecución fuese de imposible reparación.

#### F) Finalidad de los recursos administrativos.

El fin que se persigue con la regulación jurídica para la utilización de los recursos administrativos como medios de defensa de los particulares frente a los actos de la Administración Pública que lesionan sus derechos, es precisamente el proveer a los afectados de una forma legal expedita y no honerosa de hacer que la propia autoridad administrativa revise o reconsidere sus propias determinaciones y en un momento dado las modifique o las re-

voque, sin que el administrado se vea en la necesidad de ocurrir ante una autoridad jurisdiccional constituyendo un juicio, tardado y por demás gravoso para establecer la ilegalidad manifiesta del acto administrativo emitido en su contra.

Con ello queremos destacar que aún cuando algunos autores consideran a los recursos administrativos como un trámite burocrático y obsoleto, su interposición constituye una verdadera instancia sin llegar a ser un juicio propiamente dicho, en la cual la autoridad administrativa auto evalúa sus actuaciones y las corrige cuando de los agravios expresados por el recurrente y las pruebas aportadas, se llega a la conclusión de que, efectivamente, al emitir el acto impugnado actuó en forma ilegal, arbitraria y lesiva.

La Suprema Corte al efecto ha señalado lo siguiente:

"No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los autos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales -

que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravíen los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias". (74)

#### G) Tipos de recursos administrativos.

Los recursos administrativos se ubican dentro de todo el conjunto de principios y normas jurídicas a través de las cuales se ejerce el control de legalidad de los actos provenientes de los órganos de la Administración Pública, es decir, dentro del sistema de política jurídica sobre vías y medios de garantía en favor de los administrados.

Bartolomé Fiorini da una visión global de lo que comprende este sector del derecho administrativo al decir: "La justicia administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad. No puede ser

(74) Jurisprudencia Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, séptima época, volumen 60, sexta parte, pág. 76  
Jurisprudencia Precedente. Tesis sobresalientes. Tribunales Colegiados, Tomo III, Administrativo, Mayo Ediciones, pág. 259 y 260

identificada únicamente con los recursos administrativos, ni reducirse limitadamente al contencioso administrativo o restringirse a las acciones judiciales contra la administración, sino que comprende la actividad realizada en la Administración y fuera de esta para asegurar la legalidad y los derechos de los administrados. Esta unidad institucional no excluye que concurran para su estudio principios y técnicas de otras disciplinas, como el derecho procesal y los principios generales del derecho".(75)

De lo antes expuesto se desprende que el estudio de los recursos que nuestro Código Fiscal de la Federación consagra a favor del administrado, constituye tan solo una parte del sistema de justicia administrativa en materia fiscal, y esta a su vez, es solo un segmento del sistema general de justicia administrativa regulado por el derecho mexicano.

En efecto, los recursos previstos por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 116, no constituyen la totalidad de los medios de impugnación del administrado para hacerse valer ante los propios órganos de la Administración Hacendaria, toda vez que el juicio de nulidad previsto por el título IV del Código Tributario constituye también un instrumento a través del cual es-

(75) Fiorini Bartolomé A. "teoría de la Justicia Administrativa". Buenos Aires 1944., Citado por Jorge Escola, Hector., Opus - Cit. Pág.

dable para el administrado restablecer la legalidad de los actos dictados en materia fiscal federal, ante un órgano de carácter administrativo como lo es el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con el artículo 12 de su ley Orgánica.

Por otra parte, existen una gran variedad de medios de impugnar la conducta de los órganos de la Administración Pública en general, así por ejemplo existen el recurso de inconformidad a -- que se refiere el artículo 274 de la ley del Seguro Social y el -- recurso de revocación previsto por el Reglamento del citado artículo, y en todas las leyes que reglamentan las diversas dependencias administrativas encontramos recursos o medios de impugnación de sus actos, desde luego dentro de la fase oficiosa, la que se -- caracteriza por ausencia de litis o interes contrapuesto entre el administrado y el órgano de la administración; resta considerar -- las diversas instancias ante los órganos jurisprudenciales como -- el juicio de nulidad y el de amparo a través del cual se ejerce -- automáticamente el control de la legalidad de los actos de la administración, instituidos dentro de la fase contenciosa en la que existe litis de intereses contrapuestos entre el administrado y -- el órgano de la administración en la que se convierten uno en demandante y otro en demandado.

Actualmente el proceso de reforma administrativa que se ha venido produciendo en nuestro país, ha incluido la reestructuración en general de todas las Secretarías de Estado, la descentra-

lización de diversas dependencias de gobierno, la implantación de un plan Global de Desarrollo, tendientes todas estas medidas a mejorar la acción de la Administración y las funciones del sector público y a lograr la adecuación de los distintos ordenamientos de carácter administrativo a la realidad económico-social.

Es incuestionable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano integrante del Poder Ejecutivo no ha escapado a este proceso de reforma administrativa puesto que en forma constante y permanente se han venido reestructurando sus dependencias y adecuando sus funciones y disposiciones legales que marcan el ámbito de su competencia, a los cambios operados y a la realidad existente.

Dentro de este mecanismo de reforma, se incluyó a partir del 1º de enero de 1983, la innovación de un nuevo Código Fiscal que garantizaría según su exposición de motivos, una mejor defensa de los particulares frente a la Administración Pública, pretendiéndose la simplificación de los recursos administrativos con -- que cuentan éstos cuando se ven afectados por una resolución administrativa.

Este nuevo ordenamiento tributario, vigente a partir del 1º de enero de 1983, contemplaba en su Título V tres tipos de recursos que procedían en la fase oficiosa contra los actos dicta-

dos por las autoridades administrativas en el ámbito fiscal federal, siendo estos los siguientes:

- Recursos de Revocación.
- Recursos de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- Recursos de Nulidad de Notificaciones.

Por otra parte, cabe mencionar en cuanto al tema en desarrollo, que partiendo del principio de simplificación administrativa que se inició en el sexenio pasado y que se pretende continuar logrando en el presente periodo presidencial, el Gobierno Federal ha considerado que el sistema actual de defensa en materia fiscal, permita que las controversias sigan un proceso diferente, determinado en cada caso por el acto administrativo que se combate, sea éste el de la liquidación del Crédito Fiscal, el de su ejecución o el de su notificación.

Esta circunstancia origina que la resolución definitiva -- dictada en el proceso en que se impugna la notificación del crédito, permita la apertura de una nueva controversia en la fase siguiente de determinación de dicho crédito, y así sucesivamente, -- con lo que se prolongan las controversias y se dificulta notablemente la consecución de los postulados constitucionales de justicia pronta y completa.

Para suprimir el ciclo procesal se propuso en el Congreso de la Unión, para 1988, fusionar la impugnación de las notificaciones al medio de defensa principal, que puede ser junto con el recurso administrativo interpuesto contra la resolución que determine o ejecute un crédito fiscal o inclusive en el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta medida plantea una solución moderna y razonable al -- permitir que una instancia de impugnación se encause en la secuencia general del proceso y facilite a los particulares la interposición de la defensa, simplificando la sustanciación correspondiente y acortando el tiempo para que se resuelva.

Con este motivo se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1988, el Decreto por el que se reformaron , adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, mediante el cual se eliminó de su Título V denominado "De los Recursos Administrativos el Recurso de Nulidad de Notificaciones, que ahora se contempla como mero trámite de impugnación sin reunir el carácter de recurso administrativo, -- más bien se combate la ilegalidad de las notificaciones dentro del recurso de revocación o de oposición conjuntamente al impugnar el acto que causa agravio al recurrente.

Consecuentemente, a partir del 15 de enero de 1988, fecha en que entro en vigor el acuerdo citado, subsisten como recursos-



administrativos en materia fiscal federal, el de revocación y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, respecto de los cuales y para los efectos de este trabajo, haremos una brevísima mención del de revocación y pasaremos al estudio de las reglas, generalidades y requisitos de interposición, trámite y resolución del de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

El recurso administrativo de revocación se encuentra previsto por el artículo 116, fracción I del Código Fiscal de la Federación, numeral en el que se menciona que se podrá interponer en contra de los actos dictados en materia fiscal federal.

El artículo 117 del ordenamiento fiscal en cita prevé que este recurso procederá contra resoluciones definitivas que:

- I .- Determinen contribuciones y accesorios.
- II .- Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.
- III.- Siendo diversas de las anteriores dicten las Autoridades Aduaneras.

El último párrafo de este artículo señala que no procederá el recurso de revocación contra las resoluciones que decidan el procedimiento administrativo de investigación y audiencia. Figura contemplada únicamente en la legislación aduanera para la impugnación de las infracciones relacionadas con el contrabando y su pre

sunción, con la importación o exportación, así como con la adquisición, enajenación, comercio o tenencia ilícita de mercancías ex tranjeras en el país.

Conforme a la reforma señalada anteriormente procederá tam bién para impugnar la notificación ilegal de los actos administra tivos de conformidad con el artículo 129 del Código Fiscal Fede-- ral.

En los artículos 120 y 125 del citado ordenamiento fiscal- se da la opción al contribuyente de recurrir los actos que lesio- nen sus derechos por medio del recurso administrativo de revoca-- ción o directamente acudiendo ante el Tribunal Fiscal de la Fede- ración interponiéndose el juicio de nulidad.

Según Miguel Marienhoff la revocación es "la extinción de- un acto administrativo dispuesta por la propia Administración Pú- blica, para satisfacer actuales exigencias del interés público -- o para restablecer el imperio de la legitimidad". (76)

Hecha esta somera conceptualización del recurso de revocación- y sus principales presupuestos, a continuación entraremos al estu dio del recurso de oposición al procedimiento administrativo de - ejecución, materia de este capítulo.

(76) Marienhoff, Miguel S. "Tratado de Derecho Administrativo".-- Buenos Aires, Argentina 1966., Tomo II.

H) El recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

Este recurso administrativo se encuentra previsto en el artículo 116 fracción II del Código Fiscal de la Federación, procede conforme al numeral 118 del propio ordenamiento en los casos - que a continuación se enumeran:

1.- Contra actos administrativos que exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o -- que su monto real es inferior al exigido cuando la diferencia sea imputable a la oficina ejecutora, o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización al Fisco Federal por no haberse pagado el cheque recibido por las autoridades fiscales.

2.- Contra actos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.

3.- Contra actos relativos al procedimiento ejecutivo que afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 del Código invocado, y

4.- Contra actos que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código en mención.

### Análisis de los supuestos de procedencia.

Respecto al primer supuesto señalado, debemos recordar que el crédito fiscal se extingue por pago, compensación, condonación tratándose de multas, por prescripción, por resolución revocatoria de la autoridad competente o por anulación del mismo derivada de un procedimiento de impugnación.

En este sentido, si el crédito fiscal exigido mediante el procedimiento coactivo se ha extinguido por algunos de los medios indicados y aún así la autoridad pretende hacerlo efectivo, el -- afectado podrá intentar el recurso de oposición ante la autoridad ejecutora.

Para tal efecto, cuando el recurrente alegue que el crédito se encuentra pagado, deberá demostrarlo a través de la constancia de pago que contenga la impresión de la maquina registradora, la cantidad pagada y, en su caso, el sello de la oficina autorizada.

Por otra parte, la prescripción en el campo jurídico se -- entiende en términos generales como la adquisición de un derecho o la liberación de una obligación por el simple transcurso del -- tiempo.

Esta figura jurídica se encuentra sustentada en el principio de seguridad jurídica, ya que para concretarse, es necesario que exista un lapso de tiempo en el cual los derechos y obligaciones tengan existencia jurídica, pues no es posible concebir que una persona quedare de por vida sujeta a una obligación pasada, o que un particular o la misma autoridad pudieran ejercer en cualquier momento un derecho inactual.

Concretamente en materia fiscal, la prescripción viene a ser extinción por el transcurso del tiempo, de las facultades de la autoridad hacendaria para lograr el cobro de los créditos ya determinados.

Sobre el particular, el artículo 146 del Código Tributario, dispone que el crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años, debiendo computarse dicho término de acuerdo con las reglas contenidas en el numeral indicado.

Por lo tanto, si se inicia el procedimiento de cobro respecto de un crédito fiscal determinado cuando ya transcurrieron más de cinco años a partir de la fecha en que su pago pudo ser legalmente exigido, el afectado podrá válidamente oponerse al procedimiento coactivo ante la autoridad ejecutora haciendo valer como defensa que ha operado la prescripción. Para tal efecto será necesario que exhiba la resolución de la autoridad competente en la

cual se contenga la declaratoria de prescripción, conforme al tercer párrafo del artículo 146 del ordenamiento tributario mencionado.

A falta de dicha declaratoria, deberá acompañar al escrito de interposición, para fundar su alegato, los documentos en que se contengan la determinación del crédito fiscal a su cargo y la última constancia de notificación del mismo, a fin de poder precisar la fecha a partir de cuando pudo ser legalmente exigido y así poder iniciar el computo de cinco años a que alude el citado numeral 146.

Tratándose del procedimiento coactivo iniciado en contra de multas impuestas por las autoridades hacendarias y no pagadas voluntariamente por los deudores, puede darse el caso de que éstas se extingan por resolución de autoridad competente que las condone en forma total, ya que esta circunstancia las retirará del campo del Derecho. Cabe aclarar al respecto, que dicha condonación deberá ser en forma total conforme a las facultades discrecionales de la autoridad en los términos de lo prescrito en el artículo 74 del ordenamiento que rige la materia, para que pueda hablarse de extinción del crédito fiscal, ya que si únicamente se concede la condonación parcial de una multa, ésta subsistirá aunque en un monto inferior, debiendo entonces seguirse el procedimiento coactivo para obtener el pago de la misma, una vez reducida.

Así, cuando se alegue la condonación como forma de extinción del crédito fiscal exigido, deberá exhibir el recurrente la resolución en que se haya otorgado tal condonación.

Lo mismo sucederá cuando el particular que se oponga a la realización del procedimiento ejecutivo vía recurso administrativo, haga valer que el crédito fiscal cuyo pago se le requiere se encuentra extinguido por resolución revocatoria del órgano competente, o por declaratoria de nulidad derivada del procedimiento de impugnación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que con motivo de éstas, se retirará del campo jurídico a la resolución revocada o anulada, y como consecuencia quedarán insubsistentes los actos a que hubiere dado origen la misma.

El supuesto de procedencia que se plantea relativo a que el monto real del crédito fiscal determinado sea inferior al exigido, puede derivar éste de la circunstancia de que se hubiera decretado por la autoridad administrativa competente o por el Tribunal Fiscal de la Federación, a favor del contribuyente obligado, una reducción del crédito a su cargo (en el recurso de revocación cuando la resolución sea en el sentido de modificar el acto impugnado); asimismo puede darse cuando se hubieren pagado previamente a la iniciación del procedimiento coactivo, parcialidades a cuenta del crédito fiscal adeudado, y éstas no sean consideradas por la autoridad ejecutora. Esto sucede regularmente, tratándose de -

los casos en que la exigibilidad se origine por cese de la autorización para pagar en parcialidades.

Otro caso en el que puede darse el supuesto en comentario, será cuando la autoridad ejecutora exija un monto superior al establecido en la resolución determinante del crédito fiscal, respecto del cual se inicia el procedimiento coactivo.

Segundo supuesto de procedencia.

En cuanto a la segunda causal de procedencia, cabe señalar que el mismo Código Fiscal establece las formalidades a que deberá sujetarse el procedimiento de ejecución en sus distintas fases, originando el incumplimiento de alguna de éstas la posibilidad para el afectado de hacer valer el recurso de oposición a dicho procedimiento por no haberse ajustado a la Ley, el cual podrá intentarse, tratándose de violaciones cometidas antes de la etapa de remate, hasta el momento en que se efectúe la convocatoria en primera almoneda, excepto si se trata de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables o de actos de imposible reparación material, en cuyo caso el recurso podrá interponerse contra el acta en la que conste la diligencia de embargo.

Al efecto, el ordenamiento tributario regula en su artículo 157 los bienes que quedan exceptuados de embargo; y en cuanto a los actos de imposible reparación material, puede considerarse-



que son aquellos cuya ejecución impedirá que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de llevarse a cabo ésta.

Por otra parte, respecto a la misma causal de procedencia que se analiza, si se trata de violaciones cometidas en el procedimiento coactivo, con posterioridad a la convocatoria a remate en primera almoneda, o cuando se trate de la venta de bienes fuera de subasta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo -- 192 del Código de la materia, el recurso se intentará contra la resolución que finque el remate.

#### Tercer supuesto de procedencia.

Acerca de la tercera causal de procedencia del recurso que se analiza, el Código Tributario distingue dos supuestos en los que quedaron comprendidos los que anteriormente correspondían a la procedencia de los recursos administrativos de oposición de -- terceros y de reclamación de preferencia, establecidos en el Código Fiscal de 1966, abrogado el 31 de diciembre de 1982. El primero, cuando los actos administrativos dictados en el procedimiento administrativo de ejecución afecten los intereses de un tercero que afirme ser propietario de los bienes, negociaciones o titular de los derechos embargados, y el segundo, cuando un tercero afirme tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los fiscales federales, estableciendo al efecto el pro-

pio Código Tributario Federal en su artículo 149 los créditos que serán preferentes a los del Fisco Federal.

Este supuesto, concretamente se actualiza cuando habiéndose practicado un secuestro administrativo para garantizar adeudos fiscales, un tercero que a su vez tenga créditos en contra -- del mismo deudor, garantizados con los mismos bienes solicita se le reconozca su derecho preferente, esto es, que con el producto que se obtenga del remate, se le pague primeramente sus créditos -- y solo si hay remanente, se cubran con éste los créditos a favor del Fisco.

Es de hacerse notar que dentro de un mismo procedimiento -- ejecutivo, se pueden presentar varios terceristas alegando la preferencia de sus créditos, en cuyo caso, si los créditos de dos o más de ellos se declaran preferentes a los créditos fiscales y el producto del remanente no alcanzare a cubrir todos, se determinará jurídicamente, a quien deberá ser entregado éste, no debiendo en ningún caso la autoridad fiscal resolver sobre la preferencia de los créditos entre los terceristas, sino solamente en relación -- con los créditos fiscales.

En el primer caso, cuando el recurso se interponga por el que afirma ser propietario, se podrá hacer valer éste en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de su-

basta los bienes embargados, o se adjudiquen éstos a favor del -- Fisco Federal, mientras que en relación a la oposición en que se alegue la preferencia conforme a lo expuesto, el recurso se hará - valer en cualquier tiempo, hasta antes de que se haya aplicado el producto del remate a cubrir el importe del crédito fiscal y sus - accesorios legales.

La razón de que no se haya fijado un plazo determinado para la interposición del recurso de oposición en estos casos, ni - que deba estarse a la regla general consignada en el artículo 121 del Código Fiscal Federal para tal efecto, radica en que los terceros, al resultar ajenos al procedimiento de ejecución no tienen conocimiento de los actos relativos a éste, puesto que no le son - notificados y por consecuencia no corren plazos en su contra.

A fin de acreditar la circunstancia que en cada caso se ha - ga valer, bien sea la propiedad o titularidad de un tercero a que se le cubran los créditos a su favor con preferencia a los del -- Fisco Federal, será necesario acompañar al escrito de interposi- - ción del recurso los documentos públicos que acrediten la propie- - dad de los bienes o titularidad de los derechos embargados, así - como la circunstancia de que no es la persona contra quien se des- - pachó la ejecución, o en su caso, las constancias y documentos - que acrediten el carácter de acreedores del ejecutado, así como - las idóneas para demostrar su preferencia y la vigencia y exigibi- - lidad del crédito cuya preferencia se invoque.

#### Cuarto supuesto de procedencia.

Finalmente, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá en contra de las resoluciones - que determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Tributario Federal, en los términos se ñalados por el segundo párrafo de este numeral, haciendo valer el recurso en contra de la valuación de los bienes embargados dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que surta efectos la noti ficación del avalúo, debiendo designar perito valuador, quien deberá rendir su dictámen en un plazo de 10 días si se trata de bie nes muebles, 20 si son inmuebles y 30 cuando sean negociaciones, - contados a partir de la fecha de su designación.

#### Casos de improcedencia.

Sobre el tema analizado en el presente apartado, nos resta agregar que el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo se rá improcedente cuando no se reúna alguno de los supuestos regulada dos por el Código Tributario, ya mencionados, así como cuando se discuta en el mismo recurso la validez del acto administrativo en que se haya determinado el crédito que se exige, según lo dispone el artículo 126 de este mismo cuerpo legal.

Esta disposición es congruente, ya que si la interposición

del recurso en comentario presupone la existencia de un crédito fiscal firme por haberse consentido por el contribuyente obligado al no impugnarlo mediante los medios de defensa legalmente establecidos, o bien por virtud de una resolución confirmatoria de la autoridad competente derivada de un procedimiento de impugnación seguido en contra de la legalidad de éste, no debe ser materia de discusión la validez del mismo en el recurso contra el procedimiento coactivo, en el que debe concretarse la autoridad encargada de resolverlo, a determinar si el crédito se puede exigir, si no se puede exigir por una cantidad inferior a la requerida o si se debe proceder a la reposición del procedimiento.

Autoridades competentes para su trámite y resolución.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 138 fracción II -- del reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público de 17 de enero de 1989, resultan competentes para tramitar y resolver el recurso administrativo de oposición al procedimiento de ejecución las siguientes:

a) La Procuraduría Fiscal de la Federación o las Subprocuradurías Fiscales Regionales, en su caso, cuando se haga valer la prescripción de los créditos fiscales como forma de extinción de los mismos.

b) La unidad administrativa de la Secretaría que haya procedido a la determinación del crédito impugnado, o las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas con fundamento en los convenios o acuerdos de coordinación respectivos, -- cuando se haga valer cualquier otro medio de extinción del adeudo, o se alegue que su monto real es inferior al exigido en el procedimiento.

Si además de estos supuestos, se hace valer la prescripción del crédito fiscal, conocerán del recurso dichas unidades administrativas, así como cuando se alegue que el procedimiento administrativo de ejecución no se ha ajustado a la ley, o que se -- afecta el interés jurídico de terceros en los casos que señala el artículo 128 del Código Fiscal de la Federación.

Respecto al tema que nos ocupa, se aclara en el último --- párrafo del citado numeral 138, fracción II, que cuando se alegue que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a las disposiciones legales respectivas y además la prescripción del crédito fiscal que se exige o algún otro medio de extinción de éste, conocerán del recurso las unidades administrativas que hayan llevado a cabo la ejecución del acto impugnado o, cuando un acto recurrible del citado procedimiento no fue notificado o lo fue ilegalmente.

Por otra parte, la facultad de tramitar y resolver lo con-

cerniente al recurso administrativo de oposición al procedimiento de ejecución conferida a la Procuraduría Fiscal de la Federación, deriva, además de la disposición señalada, del artículo 10 fracción XXI del propio Reglamento, ya que en éste se dispone que competerá al Procurador Fiscal, entre otras, la facultad de resolver los recursos administrativos de su competencia.

También el artículo 129 del Reglamento Interior de la Secretaría, al señalar las atribuciones de las Administraciones Regionales que podrán ser ejercidas por conducto de los funcionarios autorizados, alude a dicha facultad en su fracción XXXII.

Por otra parte, las facultades consignadas en forma genérica en los artículos 129 fracción XXXII se delega mediante Acuerdo número 101-293, en los titulares de las Administraciones Fiscales Regionales conforme al artículo 12 fracción III apartado D -- punto 4 y apartado F, por lo que debe entenderse, que en forma específica y en los términos anteriormente señalados otorga la facultad relativa a tramitar y resolver el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo.

Interposición, trámite y resolución del recurso.

El recurso de oposición al procedimiento ejecutivo se encuentra sujeto en cuanto a su interposición, trámite y resolución

a los mismos requisitos señalados al inicio de este capítulo, --- excepto en determinados aspectos a los que enseguida nos referiremos y que por la naturaleza propia del recurso en comentario, que dan fuera de las reglas generales que se establecen respecto a los procedimientos administrativos de impugnación.

En relación a la interposición de los recursos administrativos, el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación establece que el escrito respectivo se presentará dentro de los 45 días-hábiles siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación del acto impugnado, sin que la interposición de éstos se condicione más que al cumplimiento de los requisitos prescritos para tal efecto.

No obstante, en relación al recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, se observa de la lectura al numeral 127 del - citado ordenamiento, que su interposición se encuentra condiciona da a la realización de ciertos actos durante dicho procedimiento, en razón de que determina que las violaciones cometidas en el pro pio procedimiento antes de la etapa del remate, solo podrán hacer se valer hasta el momento en que se efectuó la convocatoria en -- primera almoneda, excepto cuando se trate de un acto sobre bienes legalmente inembargables o de un acto de imposible reparación material, caso en el que el recurso podrá hacerse valer contra el - acta en que conste el embargo. Lo anterior, es incongruente ya --



que si el deudor contra el que se hubiere iniciado procedimiento ejecutivo se ve afectado por el incumplimiento de determinadas formalidades, ya sea en la diligencia de requerimiento, en la fase del embargo o en cualquier otro momento del procedimiento hasta antes de la etapa del remate, siempre que no se trate de los casos que - exceptúa el mismo numeral 127, no puede estimarse que éste quede obligado a las consecuencias que produzca el acto no ajustado a las disposiciones legales, hasta llegar al remate de los bienes, - ni a soportar en su perjuicio las diligencias y actuaciones que - deriven del acto que se estima ilegal, hasta el momento del remate.

En cuando a la diligencia de requerimiento de pago como medio de iniciación del procedimiento ejecutivo, cuando ésta no se ajusta a las disposiciones legales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado el siguiente criterio:

FACULTAD ECONOMICA COACTIVA.- La diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico coactivo, y si dicha diligencia no se practica conforme a la ley, toda actuación ulterior resulta viciada, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio, de los artículos 14 y 16 de la Constitución. Semanario Judicial de la Federación.- Tomo XXV, Página 1690

Acorde con el criterio anterior, procederá el Juicio de -- Amparo por violación directa a las garantías constitucionales, -- contra el acto mismo del requerimiento y contra los actos que se efectúen con posterioridad a éste.

Cabe señalar que otro caso de excepción que se presenta en el recurso de oposición en relación con la regla general que establece el plazo para la interposición de los recursos administrativos, es el siguiente:

Cuando el recurso se promueva por un tercero o extraño al procedimiento que afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, o por un tercero que afirme tener derecho a que los créditos que tenga contra el deudor ejecutado se cubran preferentemente a los del Fisco Federal. En ambos supues-- tos la interposición del recurso de oposición por parte de éstos -- no se sujeta al plazo de 45 días ni a ningún otro, sino que se -- les otorga a los terceros que resulten afectados la posibilidad -- de intentar en cualquier tiempo el recurso de referencia, se enajenen los bienes embargados o se adjudiquen éstos a favor del Figco Federal en el primer caso, o hasta antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal adeudado y -- sus accesorios legales, en el segundo supuesto, es decir, cuando se alegue la preferencia respecto a los créditos a favor del Fisco.

La razón de que no se fije un plazo para la interposición del recurso de oposición en los casos señalados, es como ya se -- mencionó, que los terceros al resultar ajenos al procedimiento -- coactivo no tienen conocimiento de los actos que se realicen dentro de éste, ya que como no recaé en éstos al carácter de deudor -- no le son notificados y por consecuencia no pueden correr plazos -- en su contra.

En otro aspecto, se observa en relación a la fase de interposición del recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, que los legítimos para hacer valer este medio de defensa son: el contribuyente contra el que se hubiese despachado ejecución por adeudo propio, el tercero contra el que se haya fincado responsabilidad solidaria en el cumplimiento de una obligación fiscal exigida a través del procedimiento coactivo, una tercera persona ajena -- que no siendo aquella contra la que se despachó ejecución, afirme ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, así como el tercero que siendo acreedor del ejecutado, alegue tener derecho a que los créditos a su favor se cubran preferentemente a los del Fisco Federal.

Por otra parte, la interposición del recurso de oposición, a diferencia del de revocación, no es optativa para el afectado -- sino que se encuentra sujeto al principio de definitividad, por -- lo que este medio de defensa necesariamente deberá agotarse antes

de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o a cualquier otra vía de impugnación, excepto cuando el acto de autoridad relativo al procedimiento ejecutivo importe una violación directa e inmediata a las garantías constitucionales y no una mera infracción a las disposiciones legales ordinarias, -- pues entonces el afectado podrá optar por acudir directamente al Juicio de Amparo para buscar el remedio legal a la situación que le perjudica.

Sobre el particular, el destacado administrativista Hector Fix Zamudio (77), ha sostenido que para que pueda considerarse -- obligatorio el agotamiento de los recursos administrativos, entre otros requisitos, es necesario que se establezca la suspensión -- del propio acto con motivo de la interposición del recurso; no debiendo exigir la ley administrativa mayores requisitos que los -- que establece la Ley de Amparo para conceder la suspensión definitiva del propio acto administrativo.

Fuera de las limitaciones que se establecen para la interposición del recurso de oposición y de la obligación que se impone respecto al mismo en el sentido de que deberán agotarse previamente al juicio de nulidad, los demás requisitos que en forma ge

(77) Fix Zamudio, Hector. "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos"., Estudios de Derecho Público Contemporáneo, U.N.A.M./FCE., México 1972., Pág. 217

neral regula el Código Fiscal en relación a la fase de interposición de los recursos administrativos, son completamente aplicables al de oposición al procedimiento ejecutivo, estos concretamente son los siguientes:

1.- Señalar en el escrito respectivo los datos y requisitos a que aluden los artículos 18 y 122 del Código Fiscal de la Federación.

2.- Acompañar a dicho escrito, los documentos, constancias y pruebas que previene el numeral 123 del propio ordenamiento.

3.- Otro requisito, aunque no se previene en forma expresa en el Código invocado, es que el recurso opositivo se adecúe a alguno de los supuestos de procedencia que enuncia el artículo 118 del mismo Código.

En cuanto a la autoridad ante la que debe presentarse el escrito de interposición del recurso que se analiza, no rige la regla general consignada en el precepto 121 del ordenamiento de la materia, ya que existe disposición específica que determina que el recurso de oposición al procedimiento coactivo se hará valer ante la oficina ejecutora.

Pasando a otro punto, cabe señalar que la tramitación y resolución del recurso administrativo de ejecución deberá realizarse conforme a las reglas contenidas en la Sección Quinta, Capítu-

lo I del Título V, relativo a los procedimientos Administrativos.

En este sentido, podemos afirmar que agotada la substancia ción del recurso por la autoridad competente para ello, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Acuerdos Delegatorios de Facultades respectivos, deberá dictarse resolución y notificarse al recurrente. La resolución que al efecto se emita no podrá determinar respecto a la validez del acto administrativo en que se determina el crédito fiscal cuyo cobro es exigido en el procedimiento ejecutivo, sino que ésta únicamente podrá versar sobre la validez de los actos -- realizados dentro de dicho procedimiento.

Por último, debe hacerse mención a la suspensión del proce dimiento ejecutivo com motivo de la interposición del recurso de - oposición a éste, la cuál tendrá lugar siempre que se garantice el interés fiscal correspondiente, en alguna de las formas que pre-- viene el numeral 141 del ordenamiento que rige en la materia impo sitiva.

EFFECTOS DE LA RESOLUCION RECAIDA AL RECURSO DE OPOSI---  
CION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Los efectos de la resolución que ponga fin al recurso de - oposición al procedimiento ejecutivo, podrán ser los siguientes:

- 1.- Desechar por improcedente el recurso.
- 2.- Dejar sin efectos el procedimiento ejecutivo.
- 3.- Confirmar la validez del procedimiento ejecutivo.
- 4.- Mandar reponer el procedimiento ejecutivo.

El desechamiento a que se alude en el primer punto, tendrá lugar cuando el recurso intentado no se adecúe a alguna de las -- causales establecidas en el artículo 118 del Código Fiscal Federal para su procedencia, así como cuando se discuta en el mismo - recurso de oposición la validez de la resolución en que se haya - determinado el crédito fiscal exigido mediante el procedimiento - coactivo.

El efecto del desechamiento del recurso será que se continúe hasta su conclusión dicho procedimiento de cobro, si éste se hubiese suspendido con motivo de la interposición del recurso, a solicitud del interesado previa la garantía del interés fiscal, - en cuyo caso la autoridad ejecutora deberá reanudar el procedi--- miento a partir de la fecha en que tenga conocimiento de la resolución al recurso, cuando ésta no hubiese sido la encargada de re solverlo.

Por otra parte, procederá dejar sin efectos el procedimiento de ejecución cuando el recurrente demuestre a la autoridad com petente que el crédito que se le exige mediante éste se ha extin-

guido en alguna de las formas que quedaron señaladas.

La resolución en el sentido anterior originará que se suspenda definitivamente el procedimiento de cobro, y la anulación de los actos que ya se hubiesen efectuado por la autoridad ejecutora con motivo de la iniciación de dicho procedimiento.

Además, la declaratoria que deje sin efectos el procedimiento coactivo, traerá como consecuencia la incobrabilidad de los gastos de ejecución causados por este procedimiento, ya que dichos gastos de ejecución no constituyen un crédito fiscal independiente del principal, sino que vienen a ser accesorios legales de este último, derivados precisamente del procedimiento de cobro seguido contra el crédito fiscal principal, por lo que si dicho procedimiento dentro del cual se han originado los gastos de ejecución se deja sin efectos por resolución de la autoridad administrativa, obviamente que no habrá lugar al pago de estos gastos.

La resolución que se dicte en el recurso de oposición será en el sentido de confirmar la validez del procedimiento ejecutivo cuando el recurrente no logre demostrar que éste se ha realizado sin ajustarse a las disposiciones legales, o cuando no compruebe que el crédito exigido mediante éste se encuentra extinguido, tratándose del recurso hecho valer por el directamente obligado a pagar dicho crédito.



El efecto de la declaración de validez del procedimiento coactivo, será que éste se lleve a cabo hasta su total conclusión a fin de hacer efectivo el crédito a favor del Fisco, y por consecuencia el pago de los gastos de ejecución y demás accesorios legales que se hubiesen causado.

Al igual que en el desechamiento, si se hubiese suspendido el procedimiento ejecutivo a solicitud del recurrente, previa la garantía del interés fiscal, la autoridad ejecutora procederá a reanudar la tramitación del mismo.

En el caso de que el recurso se haya interpuesto por un --tercero que afirme ser propietario o titular de los bienes o derechos embargados, el efecto de la resolución confirmatoria del procedimiento será específicamente respecto al embargo, es decir, si no acredita el recurrente su legítima propiedad, la autoridad que conozca del recurso procederá a confirmar la validez del embargo efectuado por la autoridad ejecutora originando ello como consecuencia, la continuación del procedimiento coactivo.

Finalmente, la resolución que recaiga al recurso materia --de estudio, será para el efecto de mandar reponer el procedimiento de ejecución, cuando el recurrente que tenga el carácter de --deudor en el procedimiento ejecutivo, demuestre que éste no se ha realizado con sujeción a las normas que señala el Código Fiscal --Federal.

En este caso, la consecuencia será anular todas las actuaciones posteriores a la diligencia en que se hubiesen cometido -- las violaciones hechas valer, por lo que el procedimiento se mandará reponer a partir de la actuación inmediata anterior a ésta.

La resolución que se dicte en este sentido no podrá afectar la procedencia misma de la ejecución, únicamente la reposición del procedimiento.

Tratándose de la oposición al procedimiento por parte del tercero que afirma ser propietario de los bienes o titular de los derechos embargados, la resolución a éste en el sentido de dejar sin efectos el embargo por haberse acreditado la propiedad o titularidad y la circunstancia de no ser la persona contra la que se despachó la ejecución, traerá como consecuencia la reposición del procedimiento ejecutivo a partir de la diligencia en que se hubiere efectuado ésta.

Para concluir el tema, es conveniente aclarar que en el caso de que el recurso materia de estudio, se interponga por un acreedor del ejecutado alegando su preferencia sobre los créditos a favor del Fisco, la resolución podrá ser en el sentido de declarar preferente el derecho del Fisco Federal y por ende, la validez -- del procedimiento ejecutivo, o bien la preferencia del recurrente cuando acredite su derecho.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El acto administrativo es típicamente un acto ju  
rídico, porque reúne todas las características esenciales y forma  
les exigidas en estricta técnica jurídica para la existencia mate  
rialmente legal de este tipo de actos, pues del estudio de sus e  
lementos se observa que al igual que el acto jurídico, el adminis  
trativo reúne para su formación una manifestación unilateral y ex  
terna de voluntad con el objeto de crear, modificar o extinguir -  
consecuencias de derecho con fundamento en la Ley, con la única -  
diferencia que la persona que exterioriza su libre voluntad es un  
órgano o autoridad administrativa del estado, a través de la emi  
sión de la resolución que contiene el acto administrativo, dirigi  
do al particular, que en este caso vendrá a ser la persona afecta  
da por el acto y que conforma la relación jurídica, aclarando que  
no existe relación contractual, salvo en los casos en que se de -  
la formación de contratos de carácter administrativo.

SEGUNDA.- En el acto administrativo, la declaración de vo  
luntad es además ejecutiva. Por provenir de la decisión de una au  
toridad administrativa legalmente constituida y en ejercicio de -  
la potestad pública conferida por el Estado, por lo tanto, la re  
solución dictada va a ser siempre para el efecto de que el parti  
cular al cual va dirigida invariablemente la cumpla en sus térmi  
nos.

TERCERA.- El acto administrativo siempre va a ser emitido por los órganos de la Administración Pública con el objeto de crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones con la finalidad primordial de satisfacer necesidades e intereses generales o particulares, dependiendo de su aplicación y emisión en el ámbito del derecho y de la persona o personas a quienes se dirija.

CUARTA.- Necesariamente el acto administrativo para ser considerado como tal debe llenar como requisitos primordiales: la competencia, por ser emanado de una autoridad legalmente constituida; la forma escrita u oficio en el que se consignen sus características, alcances y límites, así como la motivación y fundamentación legal que lo sustenten, en caso contrario no se estará ante un acto administrativo propiamente dicho.

QUINTA.- Dada la importancia que ha alcanzado el Derecho Administrativo en el sistema jurídico mexicano, y en vista de la gran -- cantidad de funciones administrativas que desempeñan todos y cada uno de los Organos de la Administración Pública en nuestro país, -- resulta necesario el realizar estudios más profundos para tratar de obtener una concepción clara y precisa que tipifique tecnicamente y de una manera práctica al acto administrativo genérico, propiamente dicho, pues como quedó plasmado al inicio de este trabajo, ni la Doctrina, ni los autores más destacados en la materia,

han logrado ponerse de acuerdo en su definición, y hay quienes a la fecha, siendo doctos estudiosos e inclusive, avezados catédricos en Doctrina Administrativa, no han llegado a determinar específicamente el acto administrativo.

SEXTA.- Por su naturaleza especial, el acto administrativo debe ser siempre emitido por la autoridad, siguiendo previamente un procedimiento legalmente constituido, en el que se llenen las formalidades exigidas por la garantía de legalidad consagrada por nuestra Constitución Política; en caso contrario, los actos dictados y ejecutados en contravención a las reglas procedimentales preestablecidas, estará afectado de nulidad y no podrá surtir efectos en forma legal.

SEPTIMA.- Pese a los logros alcanzados por el Gobierno Federal en la simplificación de las funciones administrativas del Estado, en la práctica se ha visto que continúa haciendo mella en la expedición de los trámites administrativos el exceso de "pasos" o formalismos que se requieren en cada dependencia para la consecución de un fin específico, así como el burocratismo, bien llamado "tortuguismo" por la lentitud y negligencia con que se desempeñan los servidores públicos. Por ello, es menester el tomar las medidas que sean necesarias por muy drásticas que estas sean, para que el Estado obtenga la consecución de sus fines de manera pronta y expedita, simplificando aún más los trámites innecesarios en una forma real y verdadera, así como modificar los reglamentos que ri

gen las condiciones internas de los trabajadores al servicio del estado para, de alguna manera, hacer que efectivamente realicen - sus funciones honrosa y dignamente, es decir, que desquiten su -- sueldo.

OCTAVA.- En cuanto al Procedimiento Administrativo de Ejecución, - hemos llegado a la conclusión que en materia administrativa es el medio más eficaz con que cuenta la Administración Pública, en es- pecífico la Administración Tributaria, para hacer valer sus deter- minaciones, especialmente en cuanto a la acción de hacer efecti- - vos todos los créditos a favor del Estado.

NOVENA.- Para la efectividad en la instauración del Procedimiento económico-coactivo, se propone el instituir la impartición de cur- sos permanentes teórico-prácticos para personas especializadas en la materia, para la formación de funcionarios ejecutores que pue- dan llevarlo a cabo en forma precisa, pues en la práctica es fre- cuente que su instauración se vea obstruida por vicios tando de - forma como de fondo, ya que por lo regular las personas que fun- - gen como ejecutores son investidas como tales sin tener los míni- mos conocimientos sobre el trabajo que van a desempeñar. Lo ante- rior se debe en parte a los bajos sueldos otorgados por este tipo de funciones, razón por la cual no es posible que acepten estos - empleos profesionistas concedores inclusive de la aplicación e - interpretación de las normas legales que rigen el procedimiento - ejecutivo y, por otro lado, al descuido en la selección del perso

nal idóneo para este tipo de puestos, además de la constante derivación del empleo o paso transitorio que se da en las distintas Dependencias del Gobierno.

Como refuerzo de esta proposición cabe mencionar que en el proceso judicial, el ejecutor o actuario debe tener la categoría de licenciado en Derecho Titulado con cierta práctica en la profesión y, que si el ejecutor en materia administrativa va a aplicar y hacer cumplir la ley, sino llega a ostentar la profesión mencionada, debería ser pasante en derecho o por lo menos contar con -- los elementos prácticos y teóricos para desempeñar eficazmente su función, razón por la cual se debe capacitar.

DECIMA.- El hecho de no contar con personas capacitadas para aplicar el procedimiento coactivo trae como consecuencia vicios en la ejecución y por ende en el cumplimiento del acto administrativo y por lo tanto violación a los derechos constitucionales del administrado al cual va dirigido, pues con ello se le crean molestias innecesarias y en algunas ocasiones irreparables en sus bienes y en su patrimonio, razón suficiente para considerar una vez más la capacitación real no solamente en este aspecto sino en todos los ámbitos de la Administración Pública.

DECIMA PRIMERA.- Como crítica al sistema, una medida que se propone para evitar la indolencia en la realización de sus funciones -- por parte de los servidores públicos, es la implantación de un -- nuevo sistema escalafonario y de aumento de salarios de acuerdo -- con la complejidad del servicio prestado, pues es frecuente encon

trar casos en que hasta un empleado de intendencia gana más o lo mismo que un técnico especializado y obviamente no es lo mismo -- barrer, trapear o limpiar a realizar un trabajo netamente intelectual como lo es analizar y resolver en grado profesional, un determinado asunto que puede constar de varios legajos con cientos de hojas cada uno, con grado de dificultad y responsabilidad. En lo personal siento que se debe tener más cuidado en este tipo de problemas que afectan a la Administración Pública, a los servidores públicos, a la resolución pronta y expedita de los asuntos públicos y a los administrados.

DECIMA SEGUNDA.- Los créditos a favor del Estado, cualesquiera -- que estos sean, independientemente del Organo o Dependencia de la Administración Pública que emanen, al momento de la negativa del deudor a su pago, deben ser cobrados coactivamente, por tal razón concluimos que ésta característica invariablemente los convierte en créditos fiscales, pues la coacción en el cobro se da en función de la potestad con que cuentan las autoridades fiscales para ello.

DECIMA TERCERA.- En relación a la anterior conclusión, se propone también que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de sus Oficinas Federales de Hacienda, sea la única autoridad administrativa encargada de llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución. Esta proposición encuentra su apoyo principal en el hecho cierto de que las normas reguladoras del procedimiento coactivo se encuentran previstas en el Código Fiscal de la



Federación, además de que con ello se crearía una seguridad jurídica al administrado ejecutado, en el sentido de poder ocurrir a solventar el problema, pagar el adeudo, e inclusive inconformarse en contra del mencionado acto administrativo, ante una sola autoridad y no como se da actualmente en la práctica que además de la Secretaría de Hacienda hay otras autoridades administrativas facultadas para instruir el procedimiento coactivo.

DECIMA CUARTA.- Se propone también la publicación por los medios masivos de comunicación, de las formas que tienen los administrados, con base en las leyes, para defenderse en contra de los actos administrativos que afecten su esfera de derechos, pues si bien es cierta la máxima jurídica de que "el desconocimiento de la ley no exime de su observancia", también son ciertas las carencias de nuestro sistema de enseñanza pública, motivo por el cual los gobernados en la mayoría de los casos, desconocen sus derechos más elementales situación que trae como consecuencia que al verse afectados por un acto de autoridad no sepan como pueden defenderse , y siendo la materia administrativa como función de derecho público con la cual tienen más que ver en su vida cotidiana, es menester darles a conocer los medios legales para inconformarse.

DECIMA QUINTA.- Considero que debiera suprimirse la regla establecida para la interposición del mismo en el sentido de que cuando se impugne el procedimiento de ejecución, la oposición no podrá -

hacerse valer sino en contra de la resolución que apruebe el remate, salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución sea de imposible reparación o de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables. Tal limitación, debiera substituirse por la posibilidad de hacer valer el recurso contra el acto o resolución que se estime ilegal, pudiendo obtenerse la suspensión del procedimiento si se encuentra insuficientemente garantizado el interés fiscal mediante el embargo ya practicado, o si se asegura dicho interés con fianza o con alguna de las otras garantías señaladas en el artículo 144 del Código Fiscal Federal vigente.

DECIMA SEXTA.- Considerando la importancia que han alcanzado dentro del sistema mexicano, los recursos administrativos y en general los medios de impugnación procedentes contra actos y resoluciones emanados de la propia Administración Tributaria se ha pretendido una total independencia de las normas y principios del Derecho Común en que originalmente encontraron su fundamento legal. No obstante, a la fecha no ha sido posible lograr tal pretensión, ya que se observan respecto a los recursos administrativos previstos en el Código Fiscal Federal, serias deficiencias y omisiones sobre todo en las normas relativas a la substanciación de los mismos y a los efectos que deba producir la resolución que en cada caso se emita, así como a la valoración de las pruebas ofrecidas con motivo de la interposición de éstos.

DECIMA SEPTIMA.- La particularidad de los recursos administrativos, como quedó señalado en el Capítulo III del presente trabajo,

radica en que se interponen y desarrollan ante la propia Administración Pública, circunstancia por la que la mayoría de los doctrinarios que han escrito sobre el tema que nos ocupa, coinciden al señalar que su interposición no da lugar a un verdadero proceso, ya que en dichos medios de defensa legal la Administración -- actúa como juez y parte, poniéndose por tanto en duda la efectividad de los mismos al suponer que no habrá una total imparcialidad de la autoridad administrativa al emitir ésta su resolución.

Partiendo de este supuesto, se considera conveniente proponer que aún cuando el órgano encargado de resolver los recursos -- administrativos previstos en el Código Fiscal Federal, se encuentre dentro de la misma Administración Pública, exista una total -- independencia de éste con el órgano emisor del acto, para que pueda haber una total imparcialidad, a efecto de que la determinación que se emita se encuentre ajustada a Derecho y no lesione -- los derechos de los administrados recurrentes, pues ciertamente se da la parcialidad en las resoluciones emitidas en favor de la Administración.

DECIMA OCTAVA.- Por otra parte, resulta válido sostener como conclusión del presente trabajo, en lo referente a los efectos y finalidad de estos medios de defensa, de acuerdo con el principio -- social adoptado por un sinnúmero de autores de la materia, consista en asegurar la juricidad de la acción administrativa y con -- ella el interés de la Administración; sino que es menester además que conjuntamente con ésta se pretenda lograr como finalidad, -- atendiendo al interés particular, dotar a los administrados de --

una adecuada y debida posibilidad de defensa, que les permita obtener la administración de justicia en forma rápida y eficaz.

DECIMA NOVENA.- En cuanto a los recursos administrativos procedentes contra actos dictados en materia fiscal federal, se observa - que el elemento consistente en la existencia de una autoridad competente para el trámite y resolución de los mismos, no se encuentra establecido en un sólo ordenamiento legal, sino que por el -- contrario, se halla disperso en distintos cuerpos de la Administración Pública Federal, debido a la descentralización y desconcentración que se ha venido dando en la misma y a las constantes modificaciones y adecuaciones de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la facultad que para resolver los recursos administrativos previstos en materia fiscal originariamente tenían determinados órganos o funcionarios de esta entidad pública, se ha venido asignando a las distintas unidades regionales, simplificando se así la distribución de competencia en base al criterio de desconcentración conforme al cual se distingue entre autoridades centrales y regionales, y aún más, en la naturaleza de ciertas excepciones hechas valer por los contribuyentes, como las de prescripción de los créditos fiscales y caducidad de las facultades para determinarlos.

VIGESIMA.- Asimismo y considerando también como particularidad de los recursos administrativos, que dentro de la misma esfera de la Administración de donde emana el acto impugnado se revisa de nue-

va cuenta la legalidad de dicho acto y se dicta una nueva resolución, resulta conveniente de acuerdo con la política de simplificación administrativa, unificar la denominación de éstos en todos los ordenamientos legales que conforman la Legislación Administrativa a fin de no crear confusión a los particulares, considerando para ello un criterio uniforme, ya que éstos se observan previstos legalmente con distintas denominaciones, como -- son revocación, reconsideración, revisión, recurso jerárquico, -- etcétera. Consecuentemente, se propone la unificación de la denominación de los recursos administrativos tendientes a lograr una nueva revisión del acto impugnado a fin de determinar la legalidad del mismo, no obstante que procedan ante autoridades diversas enmarcadas dentro de la propia Administración, según la materia de que se trate.

VIGESIMA PRIMERA.- La ejecutoriedad de los actos y resoluciones Tributarias, trae la necesidad de que su impugnación en la llamada fase oficiosa, se resuelva rápidamente, tanto para evitar perjuicios a las autoridades fiscales, respecto a la firmeza de su actividad, como en relación con los particulares afectados, ya -- que estarán obligados a garantizar el interés fiscal correspondiente durante la tramitación de los recursos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

De ahí que sea necesario, siguiendo el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, evitar en lo posible obstáculos en la tramitación de los re

recursos administrativos previstos en el Código Tributario Federal, que únicamente conllevan a retrasar la resolución correspondiente.

VIGESIMA SEGUNDA.- Una de las pocas razones que fundan la existencia de los recursos administrativos, es la conveniencia para la propia Administración y no solo para el particular, de analizar más a fondo la situación que dió origen a la decisión administrativa, para cerciorarse de su legalidad, antes de que pueda ser llevada al conocimiento del órgano facultado para efectuar la revisión jurisdiccional de la misma, y dicho estudio no puede hacerse cabalmente si se limita la posibilidad de que se aporten nuevas pruebas o pruebas supervenientes que puedan clarificar la cuestión debatida, capacitando a la autoridad para dictar una resolución más legal y justa. Además, debe tenerse en cuenta que en muchas ocasiones la falta de pruebas en el procedimiento administrativo original puede deberse a la ignorancia de los contribuyentes, así como a diversas situaciones de hecho no imputables a éstos.

VIGESIMA TERCERA.- En la actualidad, no es suficiente que la actividad de la Administración Pública se ajuste a la Ley, para dar cumplimiento al principio de legalidad que impera como principio básico en todo Estado de Derecho, sino que además es necesario dar a los particulares una justa y adecuada posibilidad de defensa. Por tanto, se estima en una opinión personal y como conclusión del presente trabajo, que deben prevalecer en el sistema ju-

rídico tributario los recursos administrativos como una garantía al principio antes enunciado y, como una forma de otorgar seguridad jurídica a los administrados cuando se ven afectados en su esfera jurídica por un acto emanado de la Administración Tributaria con el fin de alcanzar el postulado máximo que se ha pretendido a partir de la inclusión de éstos en la legislación mexicana, de lograr una verdadera impartición de justicia administrativa en forma expedita y honesta, objetivo que se logrará en la medida en -- que los contribuyentes sigan confiando en la objetividad de la autoridad en la rectificación de sus propios fallos.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo", 8ª ED., Editorial Porrúa, S.A., México 1983 y 1988.
- 2.- ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, NICETO. "Proceso, Autocomposición y - Autodefensa"., 2ª Ed. U.N.A.M., México 1970.
- 3.- ALESSI, RENATO. "Instituciones de Derecho Administrativo"., -- Traducción de la 3ª ed. italiana por Buenaventura Pellisé --- Prats., Editorial Borch. Barcelona 1970.
- 4.- BIELSA, RAFAEL. "Derecho Administrativo" Editorial Legisla--- ción Administrativa Argentina, Buenos Aires 1947.
- 5.- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. "Derecho Procesal Fiscal" 2ª Ed., - Editorial Robledo., México 1964.
- 6.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. "La Defensa Jurídica de los Particu-- lares frente a la Administración en México"., Editorial ---- Porrúa, S.A., México 1939.
- 7.- CARRILLO FLORES, ANTONIO. "La Justicia Federal y la Adminis-- tración Pública"., 2ª Ed., editorial Porrúa, S.A., México --- 1973.
- 8.- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. "Derecho Financiero Mexicano". 14ª ED., Editorial Porrúa, S.A., México 1986.
- 9.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. "Elementos de Derecho - Administrativo"., Editorial Limusa, México 1989.
- 10.- DE PINA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho".; 6ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1977.
- 11.- DIEZ, MANUEL MARIA. "El Acto Administrativo"., 2ª Ed. Editio-- rial Tipográfica Editora Argentina, S.A., Buenos Aires 1961.
- 12.- ESCOLA HECTOR, JORGE. "Compendio de Derecho Administrativo"., Ediciones Depalma, Buenos Aires 1984.
- 13.- ESCOLA HECTOR, JORGE. "Tratado General de Procedimientos Admi-- nistrativos". 2ª Ed., Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argen-- tina 1981.
- 14.- FIX ZAMUDIO, HECTOR. "Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos". Estudios de Derecho Público Contemporáneo., U.N.A.M./FCE., México 1972.
- 15.- FLORES ZAVALA, ERNESTO. "Elementos de Finanzas Públicas Mexica-- nas". 22ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1980



- 16.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo" 4ª y 26ª Eds., Editorial Porrúa, S.A., México 1948 y 1988.
- 17.- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "Introducción al Estudio del Derecho". 38ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., México 1986
- 18.- GARCIA OVIEDO, CARLOS Y MARTINEZ USEROS, ENRIQUE., "Derecho-Administrativo"., 6ª Ed. Editorial E.I.S.A., Pizarro, Madrid 1955
- 19.- GARCIA OVIEDO, CARLOS. "Instituciones de Derecho Administrativo"., Editorial E.I.S.A., Sevilla 1927.
- 20.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. "Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos"., Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1955.
- 21.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. "Tratado de Derecho Administrativo". 5ª Ed., Editorial Instituto de estudios Políticos, Madrid -- 1962.
- 22.- GOMEZ LARA, CIPRIANO. "Teoría General del Proceso"., 3ª Reimpresión., Textos Universitarios, U.N.A.M., México 1981.
- 23.- GONZALEZ PEREZ, JESUS. "Los Recursos Administrativos"., Cardenas, Editor y Distribuidor., Madrid 1960.
- 24.- JARACH, DINO. "El Hecho Imponible", Editorial revista de Jurisprudencia, Argentina 1943.
- 25.- LERDO DE TEJADA, FRANCISCO. "Ensayos de derecho Tributario". Editorial Jus., México.
- 26.- MARIENHOFF, MIGUEL S. "Tratado de Derecho Administrativo"., - Buenos Aires 1975.
- 27.- MARGAIN MANATOU, EMILIO. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano"., 5ª Ed. Editorial Universitaria Potosina, México 1979.
- 28.- NAVA NEGRETE, ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo"., - Editorial Porrúa, S.A., México 1959.
- 29.- OLIVERA TORO, JORGE. "Manual de Derecho Administrativo"., 5ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- 30.- PALLARES, EDUARDO. "Diccionario de Derecho Procesal Civil"., 12ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1979.
- 31.- SAYAGUEZ LASO, ENRIQUE. "Tratado de Derecho Administrativo". 3ª Ed. Cardenas, Editor y Distribuidor, Montevideo 1963.
- 32.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo"., 13ª Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

#### OTRAS FUENTES

- 1.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones - Juridicas, Tomos III, IV, VI y VII., U.N.A.M., México 1984
- 2.- INFORME DE LABORES DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION., Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito., México, D.F., 1973.
- 3.- REVISTA INVESTIGACION FISCAL N<sup>o</sup>. 10 Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Investigación Fiscal 2<sup>a</sup> epoca., S.H.C.P.
- 4.- REVISTA PARA CONMEMORAR LA CUARTA DECADA DEL TRIBUNAL FISCAL-DE LA FEDERACION., Dra. Dolores Heduan Virues., Publicaciones de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal (Asociación Nacional de Abogados), México, D.F., 1971.

#### LEGISLACIONES CONSULTADAS.

- 1.- ACUERDO N<sup>o</sup> 101-293. por el que se delegan facultades a los -- funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, -- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1989.
- 2.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL., 40<sup>a</sup> Ed., Editorial --- Porrúa, S.A., México 1976
- 3.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. 34<sup>a</sup> Ed., Editorial- Porrúa, S.A., México 1982.
- 4.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1966., -- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.
- 5.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981, -- Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981.
- 6.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION., Ediciones Hacienda México -- 1989.

- 7.- COMPENDIO TRIBUTARIO. Ediciones Instituto Nacional de Capacitación Fiscal., México 1987.
- 8.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1917., - con reformas y adiciones., Ediciones Andrade, S.A., Tomo I., - México 1977.
- 9.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL 34º Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
- 10.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL., - comentado por Jorge Obregón Heredia., 3º Ed., Editorial Obregón Heredia, S.A., México 1976.
- 11.- DECRETO QUE REFORMA ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE CARACTER FISCAL PARA EL AÑO DE 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1988.
- 12.- LEY ADUANERA 1ª Ed. Editorial Porrúa, S.A., Mexico 1982.
- 13.- LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTICULOS 103 y 107 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS., 43º, Ed., Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
- 14.- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL., de 30 de diciembre de 1988., publicada el 1º de junio de 1989.
- 15.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 12º Ed., - Editorial Porrúa, S.A., México 1982.
- 16.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., publicado el 2 de octubre de 1946.
- 17.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., publicado el 17 de enero de 1989.
- 18.- REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL DE 23 de agosto de 1985., publicado el 26 del mismo mes y año.
- 19.- SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION., Tomo XXXV.
- 20.- REVISTA DE TESIS JURISPRUDENCIALES., Tribunal Fiscal de la Federación., México 1937.